

**KÜZDELEM ÉS KÁOSZ A KÖZSZOLGÁLTATÁSI SEKTOR  
ÁLLAMI TÁMOGATÁSÁVAL ÉS FINANSZÍROZÁSÁVAL  
KAPCSOLATBAN EURÓPÁBAN**

**Kende Tamás**

Budapest, 2006. október

Konzulens: dr. Valki László egyetemi tanár

## ÖSSZEFOGLALÓ TARTALOMJEGYZÉK

- 1. fejezet - Bevezetés
- 2. fejezet - Fogalmi háló a fogalmi dzsungelben
- 3. fejezet - Az Unió állami támogatásokkal kapcsolatos politikája
- 4. fejezet - A közüzemi szektor uniós szabályozása
- 5. fejezet - Az általános gazdasági érdekű szolgáltatással járó kötelezettségek állami finanszírozása
- 6. fejezet - Megállapítások
- Mellékletek

## RÉSZLETES TARTALOMJEGYZÉK

1. FEJEZET BEVEZETÉS	5
2. FEJEZET A FOGALMI HÁLÓ A FOGALMI DZSUNGELBEN	13
2.1. Az állam fogalma a nemzetközi és közösségi jogban	14
2.2. Liberalizáció	21
2.3. A piaci kudarc fogalma és típusai	25
2.4. Alapvető eszközök	29
2.5. Az állami támogatás közösségi jogi fogalma	30
2.5.1. Az előny értelmezése	31
2.5.2. Közpénzekből való folyósítás	43
2.5.3. Szelektív folyósítás	46
2.5.4. A tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás	48
2.6. A szubvenció fogalma	52
2.7. Kompenzáció/Ellentételezés	57
2.8. Az unbundling (szétválasztás) fogalma	58
2.9. Transzparencia	64
2.10. A vállalkozás fogalma	71
2.11. A közvállalkozás fogalma	77
2.12. Különleges vagy kizárólagos jogok	79
2.13. A közszolgáltatási kötelezettség fogalma	81
2.13.1. A közszolgáltatás összehasonlító jogi perspektívából	82
2.13.2. Általában	85
2.13.3. Közszolgáltatási kötelezettség „formája” – közszolgáltatási szerződések	87
2.13.4. Közszolgáltatási kötelezettség az Európai Bíróság gyakorlatában	89
2.13.5. Közszolgáltatási kötelezettség a gyógyszerellátásban	89
2.13.6. Közlekedés	90
2.13.7. Villamosenergia és gázszolgáltatás	96
2.13.8. Közszolgálati műsorszolgáltatás	101
2.13.9. A közérdekű hitelezés	107
2.13.10. Környezetvédelmi és közegészségügyi kötelezettségek	109
2.13.11. A Szolgáltatási irányelv tervezete	109
2.14. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma	110
2.15. Az általános érdekű szolgáltatás fogalma	122
2.16. Szociális általános érdekű szolgáltatások	124
2.17. Az egyetemes szolgáltatás	125
2.17.1. Az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó szabályok általában	125
2.17.2. Távközlés	126
2.17.3. Postai szolgáltatások.	130
2.17.4. Villamos- és gázenergia szolgáltatás	132
3. FEJEZET AZ UNIÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATOS POLITIKÁJA	135
3.1 A KÖZÖSSÉGI JOGI SZABÁLYOZÁS SZERKEZETE ÉS MŰKÖDÉSE	135

3.1.	Az állami támogatás fogalma	137
3.2.	A közösségi jog kivételi rendszere	137
3.2.1	Ex lege kivételek	139
3.2.2.	Bizottsági jogalkalmazástól függő kivételek	139
3.2.3.	A kivételek rendszere	142
3.3.	A Bizottság eljárása	142
3.4.	A támogatások csoportosítása	143
3.4.1.	A támogatás iránya szerint	143
3.4.2.	A támogatás funkciója szerinti csoportosítás	144
3.4.3	A támogatás célja szerinti csoportosítás	146
3.5	Ágazati szabályok	147
3.5.1	Közlekedés	147
3.5.3.	Repülőterek	151
3.6	A támogatási szabályok és a közszolgáltatások finanszírozása	153
4.	FEJEZET A KÖZÜZEMI SEKTOR UNIÓS JOGI SZABÁLYOZÁSA	154
4.1.	A Közüzemek szabályozása	154
4.1.1.	Az általános szabályok	154
4.1.2.	A különös szabályok	156
4.2.	Az EKSZ 86. cikk részletes elemzése	156
4.2.1.	A 86. CIKK (1) BEKEZDÉSE	156
4.2.2.	A 86. CIKK (2) BEKEZDÉSE	160
4.2.3.	A 86. CIKK (3) BEKEZDÉSE	165
4.2.4.	A liberalizált közvállalkozásokra vonatkozó jog általános jellemzői	165
4.2.5.	A 86. cikk és a közvállalkozások finanszírozása	170
5.	FEJEZET AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSSAL JÁRÓ KÖTELEZETTSÉGEK ÁLLAMI FINANSZÍROZÁSA	171
5.1.	AZ ÁLTALÁNOS GAZDASÁGI ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁSSAL KAPCSOLATOS KÖZÖSSÉGI ELKÉPZELÉSEK FEJLŐDÉSE	172
5.2.	A közszolgáltatások finanszírozásának formái és modelljei	178
5.2.1.	A monopoljogok fenntartásával	179
5.2.2.	Pénzügyi kompenzációval	202
5.2.3.	Adóelengedéssel	210
5.2.4.	Pénzalapokon keresztül	212
5.2.5.	Tarifakiegyenlítés	223
5.2.6.	Szolidaritási alapú finanszírozás és kötelező tagság	224
5.3.	AZ ELLENTÉTELEZÉS MÉRTÉKE	225
5.3.1.	A költségek és a nyereség számítására vonatkozó megközelítések	225
5.3.2.	Távközlés	226
5.3.3.	Közműszolgáltatás	229
5.3.4.	Vasúti, közúti és belvízi közlekedés	231
5.3.5.	Légi szállítás	233
5.3.6.	Repülőterek	233
5.3.7.	Tengeri fuvarozás	233
5.3.8.	Postai szolgáltatás	234
5.3.9.	Összefoglalás	235
5.4.	A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TÁMOGATÁSÁVAL KAPCSOLATOS SZABÁLYOZÁSI PROBLÉMÁK	235
5.5.	A KÖZSZOLGÁLTATÁSI CÉLRA NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁS 2005-ÖS BIZOTTSÁGI ÚJRA SZABÁLYOZÁSA	248
5.6.	AZ ÚJ SZABÁLYOZÁS ÉS AZ ALTMARK DÖNTÉS UTÓÉLETE ÉS KÖVETKEZMÉNYEI	256
5.7.	ÖSSZEFOGLALÁS	264
6.	FEJEZET MEGÁLLAPÍTÁSOK	266
	MELLÉKLETEK	277
1.	BIBLIOGRÁFIA	277
2.	HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK ÉS EGYÉB DOKUMENTUMOK	294
3.	HIVATKOZOTT JOGESETEK	297

A dolgozat elkészítésében tanácsaival segítséget nyújtott dr. Nagy Mariann, dr. Jeney Petra, dr. Barsi Anna, dr. Nagy Boldizsár, dr. Papp Mónika, dr. Puskás Gábor, dr. Fazekas Orsolya

## 1. fejezet BEVEZETÉS

Az 1990-es évek elején az egységes piaci program kifizetését erőteljes politikai elbizonytalanodás követte az Európai Uniónak frissen elnevezett európai integrációban. A program sikere ellenére Európa nem zárkózott fel a világ gazdasági küzdelemben versenytársaihoz, sőt a lemaradásának üteme is fokozódott.

### Európa lemaradása a világ gazdasági küzdelemben

Az Európai Bizottság már az 1990-es évek elején felfigyelt az EU versenyképességének romlására. Ennek kezelésére még Delors vezetése alatt, 1993-ban dolgozta ki első javaslatát, a „*Növekedésről, versenyképességről és foglalkoztatásról*” szóló *Fehér Könyvet*<sup>1</sup>, amely a belső recessziót, és a nagy versenytársaktól, az USA-tól, Japántól, és a délkelet-ázsiai térségtől való gazdasági, műszaki-technológiai lemaradást próbálta orvosolni. A nagy ívű infrastrukturális, technológiai és szociális beruházásokra tett javaslatokból azonban a gyakorlatban igen kevés valósult meg, mivel a tagállamok egyetértése és támogatása csupán elvi szinten maradt, amit konkrét projektek alig-alig követtek.

A helyzet így nem javult, sőt tovább romlott. Az EU három legnagyobb gazdasága, a német, a brit és a francia az amerikai gazdasághoz képest sajátosan fejlődött: míg fejlettségi szintjük 1950 és 1991 között az USA-hoz képest az eredeti 35%-ról 80%-ra növekedett, addig 1991 és 2004 között a további növekedés helyett visszaesett 70%-ra, az 1973-as szintre<sup>2</sup>. Az USA-hoz viszonyított gazdasági lemaradáshoz az 1990-es évek elejétől fogva fokozatosan egy újabb tényező is társult. A globalizációs folyamatok felgyorsulásával az amerikai és a japán versenytársak mellett megjelent a színen Kína és India, sőt potenciálisan olyan újabb fejlődő országok is mint Brazília, vagy a dél-kelet-ázsiai térség országai. Az európai vállalatok tekintélyes része többek között termelése és szolgáltató szektora bizonyos szegmenseinek az olcsó munkaerőt és lényegesen alacsonyabb szintű környezetvédelmi normákat alkalmazó államokba való kihelyezésével reagált erre a kihívásra. Ez a stratégia azonban nem volt ellentmondásmentes, hiszen egyfelől hozzájárult a munkanélküliség növekedéséhez az Európai Unión belül, másfelől éppen a potenciális versenytársak közvetett megerősödését eredményezte. A globalizáció felgyorsulása, Európa versenyképességi helyzetének romlása és előregedő népessége együttesen egyre komolyabban vetette fel az európai szociális modell fenntarthatóságának kérdését is.

A sokasodó problémák kezelése egyre sürgetőbbé vált. 2000 márciusában a **lisszaboni Európai Tanács** ülésén az uniós állam - és kormányfők nagyszabású stratégiai cselekvési tervet, az ún. „**Lisszaboni Stratégiát**” fogadtak el<sup>3</sup>, amely a gazdasági növekedés erősítése mellett a szociális és foglalkoztatási kérdésekre is megoldást keresett. A Tizenötök által a csúcstervezetelen kitűzött cél értelmében az Európai Unió 10 éven belül a „világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú társadalmává” vált volna, lehalasztva az Egyesült Államokat, valamint csökkentve az EU-n belüli munkanélküliséget. Évenkénti 3 százalékos vagy e feletti fenntartható, tudásalapú növekedést terveztek, amely elősegítette volna a társadalmi kohéziót és a munkahelyek teremtését is. További célkitűzés volt, hogy 2010-ig felére csökkentsék a 18–24 éves fiatalok körében a továbbtanulást nem vállalók számát, és 70 százalékosra növeljék a foglalkoztatottsági (aktivitási) arányt a 2000-es 61 százalékról.

<sup>1</sup> White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways forward into the 21st Century. COM (93) 700 final; <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>

<sup>2</sup> Lásd Martin Wolf – Comment and analysis, Financial Times, 2005. január 25, 36.o.

<sup>3</sup> European Council Conclusions, 23-24 March, 2000 [www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm); [europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000\\_en.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_en.htm)

A lisszaboni folyamat eleve elvetéltségét mutatja, hogy a portugált követő francia soros elnökségi periódus végén, a 2000 decemberi **nizzai Európai Tanács** ülésén, a Lisszaboni Stratégia kiegészítéseképpen elfogadtak egy ún. „**Szociális Napirendet**” (Social Agenda) is, amely ötéves program keretében a munka minőségével, a diszkrimináció elleni küzdelemmel, a szociális védelem modernizálásával, a nemek közötti egyenlőséggel és a kibővülésből eredő szociális kihívásokkal foglalkozott. Ez az elsősorban Franciaország által szorgalmazott elképzelés a gazdasági integráció elmélyítésével párhuzamosan kiépülő „szociális Európa” koncepcióját volt hivatott előtérbe helyezni, azaz ellensúlyozni a lisszaboni stratégia liberális megközelítését.

Az elkövetkező évek során hamar világossá vált, hogy a nagy ívű lisszaboni elképzelések nem fognak megvalósulni. A 2000-től minden év tavaszán sorra kerülő Európai Tanács üléseinek állandó napirendi pontja lett a lisszaboni stratégia végrehajtása, illetve újabb dimenziókkal való kiegészítése. Ezek közül a legfontosabb a 2001 júniusában **Göteborgban** rendezett **Európai Tanács** ülésén elfogadott **környezetvédelmi dimenzió**, amely a fenntartható fejlődés koncepcióját emelte egyenrangú partnerré a gazdasági és a szociális dimenzió mellé.<sup>4</sup>

A tervezettnél jóval lassabb előrehaladás láttán a 2004-es tavaszi Európai Tanács Wim Kok - volt holland miniszterelnök - vezetésével magas szintű szakértői munkacsoportot bízott meg azzal, hogy nyújtson segítséget az Európai Bizottságnak a lisszaboni stratégia félidei felülvizsgálatához. A 2004 novemberében előterjesztett Kok-jelentés<sup>5</sup> arra mutatott rá, hogy a Lisszabonban kitűzött célok jó részét<sup>6</sup> illetően nem történt előrelépés, és hogy „*a lisszaboni stratégia végrehajtása ...még sürgetőbb, mivel az USA-val és Ázsiával szembeni növekedéssel különbség tovább nőtt, valamint Európának az alacsony népesedési ráta és az előregedés jelentette kettős kihívással is szembesülnie kell.*”

Az Európai Bizottság 2005 februárjában közzétett félidei felülvizsgálati jelentése<sup>7</sup> támaszkodott a Kok-jelentésre és prioritásként fogalmazta meg egyebek mellett „*nyílt versenypiacok teremtését Európában és azon kívül*”, azaz a további liberalizációt. Az anyag kénytelen volt azt is megállapítani, hogy az Európai Unió USA-hoz viszonyított lemaradása a növekedési és a termelékenységi ráta tekintetében fokozódott, és így semmi esély sincs arra, hogy „2010-re lehagyja az Egyesült Államokat”. Ennek megfelelően a „10 éven belül a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb társadalmává válni” jelszót jóval szerényebb és realitásosabb nyelvezet váltotta föl.<sup>8</sup> Részben pedig az Európai Alkotmányszerződésről tartott két negatív kimenetelű népszavazás részben az új pénzügyi perspektíva nehéz tárgyalási folyamatának eredményeként az Európai Bizottság 2005 decemberében tette közzé a **2005. októberi 27-ei informális Hampton Court-i csúcstalálkozón** megvitatott témákról készített első jelentését<sup>9</sup>, amely hét témában részben a lisszaboni kezdeményezést is érintően új célkitűzéseket fogalmazott meg, annak érdekében, hogy az Európai Unió a következő öt évben remélhetően lényegesen javíthat globális versenyképességén.

<sup>4</sup> European Council Conclusions, 15-16 June, 2001 [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key\\_docs/goteborg\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/goteborg_concl_en.pdf)

<sup>5</sup> Kok – jelentés: Szembenézni a kihívással – A növekedés és foglalkoztatás lisszaboni stratégiája, 2004. november 3. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_hu.pdf)

<sup>6</sup> Egyes területeken tapasztalható ugyan fejlődés, de a tagállamok teljesítménye igen nagy szórást mutat. Pozitív értékelést kaptak az információs technológia, illetve az internet használat fejlesztése érdekében tett erőfeszítések, de sem a kutatás-fejlesztés, sem a munkahelyteremtés, sem a versenyképesség egésze terén nem volt kielégítő a haladás.

<sup>7</sup> Növekedés és munkahelyek, a lisszaboni stratégia új kezdete, 2005 február 3, COM (2005) 24 final

<sup>8</sup> A Kok-jelentés, illetve a Bizottság felülvizsgálati dokumentuma szakmai vitája során erőteljes igény jelentkezett arra, hogy egyes tagállamokra lebontott konkrét értékelések készüljenek a lisszaboni stratégia végrehajtásának helyzetéről. Ez lett volna a nemzetközileg bevett angol szakzsargon kifejezésével a: „naming and shaming Member States” koncepció. A tagállamok döntő többsége azonban a Tanácsban folyó politikai vita során ezt a szándékot egyértelműen ellenezte. A Bizottság tagjai a félidei felülvizsgálati jelentés kollégiumi elfogadásakor részben erre is figyelemmel döntöttek úgy, hogy általánosabb jellegű bírálatokat és javaslatokat fogalmaznak meg. Az Európai Bizottság 2006 tavaszán közreadott stratégiai jelentésében értékelte először a tagállamok által 2005 őszén benyújtott nemzeti lisszaboni akcióprogramokat. Ennek alapján mutatkoznak ugyan biztató jelek, de egyelőre nem lehet pontosan látni, hogy a Lisszaboni Stratégia „második félideje” mennyivel lesz sikerebb mint az első.

<sup>9</sup> Időközi jelentés állam- és kormányfők Hampton Court-i informális találkozásának nyomon követéséről COM (2005) 645

## **A liberalizációs folyamat**

Az, amit mára Lisszaboni-folyamatnak nevezünk, tehát az „Amerikához” való felzárkózás szükségességéből indult ki, sőt már maga a korábban említett és 1987 és 1992 között megvalósított egységes piaci program is az amerikai siker iránti vágyakozásban gyökerezett.

Az Egyesült Államok Nagy-Britanniával, az Európai integráció kakukkfiókájával együtt sikeres deregulációs, államtalanítási folyamatot hajtott végre a nyolcvanas években, a „Reagan-Thatcher” korszakban. A folyamat a hetvenes években oly erős ágazati szakszervezetek (légiirányítók, bányászok) megtörésével, az állami vagyon privatizációjával, a monopóliumok felszámolásával jelentősen dinamizálta mindkét állam gazdaságát.

Az Európai Unió, ha nem is ugyanolyan gyorsan és határozottan, mint a fenti konzervatív politikusok irányította két angolszász hatalom, de a tagállamokon illetve az Unión belüli verseny elsősorban a hálózatos iparágakba történő bevezetésében látta a felzárkózás kulcsát. A közérthető magyarázatok pl. a telefonhozjutás időigényét vagy egy perc telefonhívás költségét mérték össze az óceán két partján, és ebből vonták le azt a következtetést, hogy a verseny ezeket az ágazatokat és az egész európai gazdaságot versenyképesebbé fogja tenni.

A Bizottság viszonylag hamar felismerte ezeknek a szektoroknak a jelentőségét: az 1996-os Bizottsági Közlemény szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások egy részét nyújtó közvállalatok az összes foglalkoztatott 9%-át alkalmazzák és a nem mezőgazdasági tevékenység 11%-a, a befektetési tevékenységnek pedig a 16%-a köthető ezekhez.<sup>10</sup> Ennek a területnek a dinamizálása – bár nyilván önmagán túlmutató jelentőséggel bír – már önmagában is rendkívül fontos.

A liberalizáció összefoglaló névvel illetett dereguláció/privatizáció és a versenyszabályok alá vetés bizonyos iparágakban (távközlés, légiközlekedés) már a kilencvenes évek elején megkezdődött, más iparágakban (posta, energia, vasút) csak a kilencvenes évek második felében<sup>11</sup>. Már a kezdet időzítése is nyilván politikai választásokat tükrözött. Az első hullámban indult folyamatok a kétezres évek elejére három vagy több átmeneti időszakot követően zajos sikerrel zárultak. Az európai légtér pl. nagyobb részt megnyílt, a jegyárak jelentősen csökkentek, a repülések száma jelentősen nőtt, a szolgáltatások színvonala vagy biztonsága nem romlott, az iparágban beindult az elkerülhetetlen konszolidáció. Az európai vezetékes távközlés pl. behozta az amerikai versenytársakhoz képesti jelentős lemaradásának egy részét, sőt mivel az új mobil távközlési piacokra a vezetékes inkumbensek (vagyis a korábbi monopolszolgáltatók) nem tudták teljes egészében kiterjeszteni a vezetékes piaci pozícióikat, a mobilpiacon olyan folyamatok indultak meg, amelyek új piaci szereplőket, friss tőkét és az Egyesült Államokban biztosítottnál jobb minőségű szolgáltatást nyújtanak, annál olcsóbban.

A később indult liberalizációs folyamatok nem voltak ennyire sikeresek. Az energiaiparban a liberalizáció nagyon elnyújtottan és nehézkesen folyik, a monopóliumok valójában fennmaradtak, konszolidáció gyakorlatilag Nagy-Britannián és Olaszországon kívül nincs, a francia és a német piacon külföldiek a gyakorlatban nem szerezhettek érdemi részesedést, és

<sup>10</sup> Ez a hálózatos iparágakban (gáz, víz, villany, távközlés) nyilván közel 100%-os.

<sup>11</sup> Az Európai Bíróság 2006. szeptember 28-ai döntése szerint az aranyrészvény intézménye ellentétes a tőke szabad áramlásának elvével. Ez a speciális értékpapír eddig arra szolgált, hogy egy adott állam valamely stratégiai tekintetű vállalata privatizálása esetén is vétő-joggal rendelkezzen az új tulajdonosokkal szemben a társaságot érintő nagy horderejű döntésekben. Ebben az ügyben a holland állam TNT holland postai szolgáltatóban fenntartott aranyrészvényéről volt szó. A C-282/04. és C-283/04. sz. egyesített ügyekben az Európai Közösségek Bizottsága felperesnek a Holland Királyság ellen 2006. szeptember 28-án hozott döntése http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=hu&Submit=Keres%C3%A9s&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=&datef=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=golden+share&resmax=100

a fogyasztók oldalán egyelőre nem érezhetőek a részleges liberalizáció jótéteményei sem. A postai szolgáltatásban, ami a technikai fejlődés folytán erős recesszióban lévő szolgáltatás, a liberalizáció eddigi fő eredménye, hogy a gyorspostai és a hozzáadott értékű szolgáltatásokra nem terjed ki a jogszabályi kizárólagosság, ámbr – mint az a francia posta leányvállalatának másfél évtizede folyó ügyéből látszik – a postai inkumbensek (Deutsche Post – DHL) elég jelentős sikerrel szereztek vagy tartottak meg pozíciókat. A vasúti és a repülőtéri liberalizáció gyerekcipőben jár, a kikötői liberalizáció megfeneklett.<sup>12</sup>

Ezzel egyidejűleg az elmúlt évek hiszterizált, antiglobalista és antiliberális nyugat-európai politikai hangulatában a szolgáltatási irányelv eredeti Bolkenstein-féle koncepciója megbukott és a liberalizáció defenzívába szorult.

Ugyanakkor a WTO-ban 1997-től kelt szerződéses és egyoldalú kötelezettségvállalások szintén – ha nem is nagy léptekkel – de egyértelműen a liberalizáció irányába mozdítják az unión belüli folyamatokat.

### **Antiliberális Vendée**

Az amszterdami szerződés fordulópontot jelentett a liberalizációs folyamatokban. A körülmények sajátos összejátszása, a francia/brit/német hármas mindegyikében a baloldali alternatíva előretörése nemcsak az EKSZ új – alább még tárgyalandó - 16. cikkének elfogadásához vezetett, de a liberalizáció lelassulásához is. Az Unió maga is olyan vezetési válságok sorozatán ment keresztül, melyek a liberalizáció bizottsági motorjának lelassulásához vezettek.

Ettől az időszaktól az antiliberális államok, ágazati lobbik, szakszervezetek – utólag elmondható - sikeresen reagáltak a kilencvenes évek elejének és közepének liberalizációs folyamataira, és lényegében sikerrel fékeztek le a liberalizációs folyamatokat. Ebben elsősorban a pártbeállítódástól a francia nemzeti érdek védelmében független francia, másodsorban a protekcionista baloldali német politika volt a megfelelő partner, de a háttérét a megfelelő bizottsági kezdeményezések hiánya teremtette meg.

A liberalizáció lelassulása épp a lisszaboni program meghirdetésével esett egybe, de nem ez volt a folyamat vége. Francia, német, szakszervezeti és főleg baloldali erők a liberalizáció visszafordítására is kísérletet tettek. A széles értelemben vett közszolgáltatási szektorban illetve ezen belül is a liberalizáció által addig kevésbé érintett szektorok (posta, vasút, egészségügy) új önvédelmi-konzerváló ellenideológiát találtak maguknak az Amerikát másoló, a gazdaságot dinamizálni kívánó változás és a verseny ellen, és ezt a 86. cikk (2) bekezdésében található fordulatban, tulajdonképpen inkább egy szóban, az „általános gazdasági érdekű szolgáltatás” fogalmában lelték meg. Az EKSZ 16. cikkére hivatkozva azt a megfogalmazást tűzték zászlajukra, hogy „Európa” éppen az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoktól az ami, és ezek „az Unió közös értékrendjében” „valamint a társadalmi és területi kohézióban” olyan fontos szerepet játszanak, hogy az uniónak és a tagállamoknak is az a feladata, hogy a versenyszabályokat csak addig és olyan mértékben vezessék be, hogy az az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókat ne akadályozza feladatuk teljesítésében.

Az előzőekben leírtak és a fentebb már ismertetett társadalmi mozgalmak miatt a Bizottságnak az elmúlt évtizedben a közszolgáltatások témájában témában kiadott zöld és

---

<sup>12</sup> Lásd Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba (KJK 2005) 359-372.o. (Marosi Zoltán írása alapján) és alább részletesen a kikötők vonatkozásában a 2. fejezetben



fehér könyvei a liberalizációs hevület alábbhagyását és egyre nagyobb „társadalmi érzékenységet” azaz óvatosságot mutatnak<sup>13</sup>.

Az antiliberális és szakszervezeti lobbi által választott egyik hadszíntér a támogatási szabályok területe volt. Ez azért érdekes, mert épp a támogatási szabályok terén alakított ki a Bizottság egy meglehetősen objektív és sok tekintetben politikai részrehajlástól mentes vagy legalábbis ilyennek beállított rendszert, amely bár bizonyos sikereket is elkönnyvelhetett az elmúlt évtizedben, éppen nemzetközi nyomás alatt állt/áll a WTO-ban vállalt illetve ott még vállalandó kötelezettségek körében. A szakirodalom frontális támadásról, a gátak és zsilipek átszakadásáról szólt.<sup>14</sup>

Az Európai Bíróság szokatlanul várt - az Altmark, német helyközi buszvállalat ügyében elfogadott – döntése, illetve a Ferring, Gemo és Enirisorse ügyekben néhány hónappal korábban illetve később hozott döntései kompromisszumos megoldást alkalmaztak. Nem foglalva állást abban a kérdésben, hogy mi lehet általános gazdasági érdekű szolgáltatás, bizonyos ilyen szolgáltatásokhoz kötődő támogatásokat mentesítettek a támogatási szabályok *ex ante* alkalmazása alól, de a szabályok *ex post* alkalmazását nem zárták ki, és feltételekhez kötötték az *ex post* könnyítést. A Bizottság jogalkotással erősített rá a Bíróság döntésére, amivel részben konszolidálta, részben pedig a „maga képére”, de még inkább a maga előnyére formálta a döntést. A Bizottság újabb gyakorlata pedig – a Bizottság saját céljainak megfelelően - tovább torzítja – azaz „alkalmazza” a Bíróság döntését, ami azonban egyelőre mitikus erővel bír.

A dolgozat tézise az, hogy a liberális forradalmat követően egyfajta antiliberális ellenforradalom zajlott és zajlik jelenleg is Európában. Ez a küzdelem a liberális vívmányok átmeneti és távolról sem elsőprő győzelmével ért átmeneti véget a támogatási jogi szabályok kiürítésére és egy, a közszolgáltatási monopóliumokra törő protekcionista/patrióta/ antiglobalista/szakszervezeti lobbival szemben. A 2003-2005-ös csatában a liberálisok „beáldozták”, hogy a közszolgáltatásoknak juttatott pénzeket mindig előzetesen bejelentsék. Az engedmény azonban az elvek szintjén maradt, hiszen ezt olyan kimutatások bevezetéséhez és olyan nyilvános beszerzési, (gyakorlatilag) közbeszerzési eljárások bevezetéséhez kötötték, amivel a liberális oldalról tett engedményt a közszolgáltatások jelentős nyitással ellentételezik. A Bizottság gyakorlata ugyan egyelőre nem ezt mutatja, de a „pakliban az is benne van”, hogy az Altmark-ügyben kimondott kompromisszum elméleti jelentőségű marad, de az is, hogy az antiliberális erők drágán megfizetik a támogatások terén elért engedményeket.

A küzdelem egyébként nemhogy nem ért véget, hanem 2005-ben még inkább kiterjedt, amikor a szélesebb tömegek figyelmét jobban felkeltő és a tejszöke lengyel vízszerezőkkel - mint Attila hunjaival - fenyegető antiglobalista erők totális győzelmet értek el a Bolkenstein biztos által kezdeményezett Szolgáltatási irányelv tervezetének ellentétjére fordításával, a kikötői irányelv megcsáklásával és postai liberalizáció halasztásával kapcsolatban.

### **A tanulmány maga**

A tanulmány elméleti háttereként egyértelműen Andrew Moravcsik liberális kormányközi megközelítése szolgál, és a szerző is a nemzetközi kapcsolatokban realizmusnak<sup>15</sup> nevezett elméleti megközelítés szemüvegén keresztül vizsgálja a folyamatokat. Álláspontom szerint a

<sup>13</sup> Lásd az 5.1. fejezetben.

<sup>14</sup> Nicolaides, P.: Compensation for Public Service Obligations: The Floodgates of State Aid? ECLRev, 561-573.o. 2003.

<sup>15</sup> Morgenthau, Hans: Politics among nations (Knopf, New York, 1970), Smith, Michael, Joseph: Realist thought from Weber to Kissinger (Louisiana state University Press, 1986, Baton Rouge 165-191.o.; Allison, G & Zelikow, P: Essence of decision 2. kiad. 1999. Addison-Wesley, Longman, New York. 4.o.



megközelítést alkalmaz, amikor áttekinti pl. az állami támogatás fogalmára vonatkozó vélekedéseket vagy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozásának különböző módozatait illetve az egyetemes szolgáltatás mibenlétére vonatkozó különböző megközelítéseket. A dolgozat más részeit az elemző (analitikus) megközelítés jellemzi, mint pl. az Altmark-döntésre illetve annak utóéletére és a 2005-ös jogalkotási csomagra vonatkozó részeket. Ugyancsak elemző a megközelítés, amikor a különböző bizottsági illetve tagállami szabályozási elképzelésekről, a vitákról és dokumentumokról, illetve az ezekből kibontakozó politikáról<sup>27</sup> lesz szó, és az elemzések néhány esetben az esettanulmány mélységet is elérik, mint az SFI-UFEX illetve az Altmark esetében.

A dolgozatra általában nem jellemző a történeti megközelítés,<sup>28</sup> kivéve azokban az esetekben, amikor az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos koncepciók „fejlődéséről”, gyakorlatilag változásairól esik szó.

A tanulmányban terjedelmi okokból nem foglalkozom:

- a szabályozás történetével, kivéve, ha a történeti megközelítésnek a jelenre is kihatása van, és a szabályozás megértéséhez vagy jövőjének leírásához az szükségesnek mutatkozik,
- a liberalizációs folyamatokkal, a liberalizáció történetével vagy a liberalizációs intézkedések nemzeti implementációjával, illetve az ahhoz kötődő politikai és pártküzdelmekkel,
- a liberalizációs folyamatokhoz kötődő brüsszeli és tagállamközi politikai küzdelmekkel,
- az egyes tagállamok liberalizációs, közüzemi vagy közszolgáltatási szabályaival, csak amennyiben azok valamilyen okból relevánsnak, mintaadónak vagy egyébként érdekesnek tartottam,
- terjedelmi okból - bár érdekesnek, és a téma szempontjából áttételesen relevánsnak tartom - de nem foglalkoztam általában a versenypolitika tendenciáival, a Bizottság munkaterhének alakulásával és a bizottsági tevékenység sikerével vagy kudarcával,
- részletesen és általában az állami támogatási szabályokkal és a közszolgáltatásokra vonatkozó részletszabályokkal, de ebben a körben hivatkozom az általam szerkesztett és 3. kiadásban 2005-ben megjelent könyv 4., 5., 16. és 18. fejezetére és az azokban tárgyalt politikákra;<sup>29</sup>
- részletesen a közszolgáltatásokat és a közüzemi szolgáltatókat érintő közbeszerzési szabályokkal, noha azokra az Altmark-döntés közvetve utal, de ebben a körben hivatkozom az általam szerkesztett és 3. kiadásban 2005-ben megjelent könyv 6. fejezetére;<sup>30</sup>
- részletesen a magyar szabályozással, kivéve a távközlési és rövidebben az energia és postai és a szárazföldi menetrendszerinti személyszállítási ágazatokkal, aminek elsődlegesen terjedelmi okai vannak. A magyar szabályozás egyébként például az 1995. évi XLII. törvénnyel az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybeviteléről, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvénnyel, a postáról szóló 2003. évi CI. törvénnyel, az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvénnyel, és számos más itt fel nem sorolt jogszabállyal egészen részletesen leképi az uniós szabályozást illetve pl. az 1995. évi XLII. törvény esetében egész széles körben és világosan határoz meg közszolgáltatásokat;

<sup>27</sup> Héritier, Adrienne (1996) The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork. In: Journal of European Public Policy 3: 2 June, 149-167.o.

<sup>28</sup> Kivéve az 5.1. fejezetben.

<sup>29</sup> Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba (2005, KJK) 207-303.o. (Állami támogatások – Kende Tamás), 909-975.o (Közlekedési politika – Iván Gábor), 1033-1066.o (Távközlési politika – Katona János)

<sup>30</sup> Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba (2005, KJK) 393-440.o. (Az Unió közbeszerzési politikája - Jeney Petra – Bozay Erika)

- bizonyos ágazatokkal mind a támogatási, mind a közüzemi politika szempontjából, mind pedig a nemzeti implementáció oldaláról (mint pl. a távközléssel),
- az általános érdekű szolgáltatásokkal és ezen belül ezek egyes államokbeli megjelenésével, tekintettel arra, hogy ez a fogalom tűnő jelentőségűnek látszik,
- részletesen, más ágazatokkal (mint pl. a közegészségüggyel, élelmiszer-higiéniával, kikötőkkel, a széles sávú távközlési szolgáltatással),
- részletesen a Szolgáltatási (Bolkenstein) irányelv előzményeivel, az arra vonatkozó politikai küzdelmekkel és kezdeményezésekkel,
- a WTO Szubvenciók Kódexének a szubvenció fogalmán és az azzal kapcsolatos gyakorlaton túli részletes szabályaival és a Szubvenciók Kódex keretei között tett – és a közvállalkozásokat illetve a közszolgáltatásokat is érintő – Uniós kötelezettségvállalásokat, de ebben a körben hivatkozom az általam szerkesztett és 2. kiadásban 2001-ben megjelent könyv 12. fejezetére<sup>31</sup> és a témában megjelent szakirodalomra.<sup>32</sup>

Saját nyelvi korlátaim miatt a német, holland, fennno-skandináv, olasz aspektusokkal illetve az újonnan csatlakozott államok rendszereivel csak akkor foglalkoztam, ha azokról valamilyen általam ismert nyelven megjelent publikáció, vagy a jogszabályaik hozzáférhetőek voltak.

Nem foglalkoztam részletesen a téma közgazdasági hátterével vagy elemzésével sem, bár tisztában vagyok a közgazdasági szempontok jelentőségével. Ennek részben a közgazdasági előképzettség hiánya, részben pedig szintén a terjedelem szorítása volt az oka. A közgazdaságtan a fogalomrendszerben nem volt elkerülhető. Nem foglalkoztam viszont azzal az egyébként izgalmas tendenciával, hogy a szinte teljesen eljogiasult „támogatási politika” közgazdasági köntöst kezd magára öltetni, ami egyrészt a LASA és LET tesztek bevezetésének kísérletéből, a közösségi kereskedelemre való kihatás eddig formális szempontjának szubsztantív teszté válásából, és abból a tendenciából is kiolvasható, hogy egyre inkább felmerül az *ex ante* szabályozás *ex post* szabályozással való felváltása és ennek az *ex post* szabályozásnak a támogatás érdemi gazdasági hatáselemzéssel való alátámasztása. A közgazdasági képzettség a társasági bevételek támogatásjellegének vizsgálatakor alkalmazott vállalatértékelési modellek (CAPM stb), a piaci befektető és a piaci hitelező elvének gyakorlati alkalmazása illetve a nettó elkerülhető költségek elemzése során is sokat segített volna, de megfogadtam, a legközelebb már ezekkel is mélyebben foglalkozom.

<sup>31</sup> Kende & Szűcs: Az Európai Unió politikái (2001, Osiris) (Állami támogatások - Kende Tamás)

<sup>32</sup> Krajewski, M.: Environmental Services of General Interest in the WTO: no love at first sight in: JEEPL 2/2004 103-115.o.

## 2. fejezet A fogalmi háló a fogalmi dzsungelben

A Bizottság kiterjedt fogalomrendszert fejlesztett ki a versenyjog és az állami támogatások terén. A közüzemek illetve a közüzemi támogatások terén a fogalomrendszer éppen csak születőben van, sokkal kevésbé csiszolt és némiképp kaotikus. A GATT/WTO rendszere fiatalabb és jóval kevésbé fejlett, mint az Unió rendszere.

A fogalmi háló azért fogalmi dzsungel is egyben, hogy a fogalmakat többszörösen párhuzamosan illetve egymással ellentétesen fogalmazták meg, illetve képezték le a nemzeti jogrendekben:

- a közösségi jog és ezen belül az EKSZ számos definiálatlan, illetve nem egyértelműen meghatározott fogalommal operál,
- a közösségi jog sok esetben (így az általános gazdasági érdekű szolgáltatás esetében, egyébként a szubszidiaritás elvének megfelelően) a tagállamokra hagyja a fogalom tartalmi kitöltését és csak annyit mond, hogy ez a tagállami eljárás nem lehet nyilvánvalóan visszaélészerű (erről később),
- a közösségi jog sokáig némiképp esetlegesen, pontatlanul és következetlenül alkalmazta a közszolgáltatási kötelezettség/általános gazdasági érdekű szolgáltatás/egyetemes szolgáltatás egymást kétségtelenül némiképp átfedő fogalmait;
- ezek körül a fogalmak körül az egyes ágazatokban sajátos szakmai szokványok burjánzottak el,
- a tagállamok nemzeti jogrendjébe fordítási problémák miatt ezek néha sajátosan eltérően transzponálódtak,
- ezen fogalmak nemzeti dekódolása pedig, részben az eltérő nemzeti jogi hagyományok miatt teljesen eltérő lehetett,
- ráadásul a nemzeti jogok irányelveket nemzeti nyelven végrehajtó intézkedései, gyakran a nemzeti érdekeknek megfelelően, még tovább bonyolították a helyzetet.

Ez vezetett oda, hogy a dolgozat témáját érintő legfőbb politikai dokumentumok közül több is, így a Bizottság által kiadott 1996-os közlemény,<sup>33</sup> és a Bizottság 2003 Zöld Könyve<sup>34</sup> definíciós mellékletet alkalmazott és az Európai Tanács elé tárt 2001-es Laeken-i jelentés<sup>35</sup> is inkább tudományos értekezés a fogalomhasználatról, mint egy politikai akcióterv. Némiképp sajátos és mindeképpen sokat mondó, hogy a Bizottság annak ellenére – és szerintem helyesen – úgy érezte, hogy erre a definíciós körre szükség van, hogy a 86. cikk (2) bekezdésében 1957. március 25-e óta szerepel az általános gazdasági érdek fogalma, a 73. cikkben pedig a közszolgáltatási kötelezettségé és, hogy a 16. cikkben az előbbi épp 1997-ben emelték a Közösség alapvető értékei közé.

Mindennek a magyar leképzése csak fokozza a problémát. Hazánk a szocialista évtizedek ellenére vagy részben emiatt rendelkezett már legalább az 1977. évi IV. tv. óta egyfajta „közellátási”, „közszolgáltatási”, „közüzemi” szabályozással és fogalomkészlettel. A törvény és végrehajtási rendelete még hatályban lévő rendelkezései szerint a vállalat közüzemi jellegét az határozza meg, hogy milyen közszolgáltatási feladatot lát el. Ennek megfelelően több, mint egy tucat tevékenységet ellátó vállalat minősül közüzemnek.<sup>36</sup> A magyar

<sup>33</sup> Commission Communication - Services of general interest in Europe (Official Journal C 281 of 26.09.1996)

<sup>34</sup> Commission Green Paper of 21 May 2003 on services of general interest COM(2003) 270 final, OJ C 76 of 25.03.2004.

<sup>35</sup> Report on services of general interest (COM (2001) 598 final)

<sup>36</sup> A hírközlési alapellátást; a menetrend alapján végzett helyközi, távolsági, vasúti és közúti személyszállítást; szabadságvesztésre ítélt vállalkoztatását; az energiaszolgáltatást (villany-, gázoszolgáltatást); a vízellátást, a csatornázást, a fürdőszolgáltatást; a helyi személyszállítást szolgáló tömegközlekedést; a köztisztasági szolgáltatást; a településtisztasági szolgáltatást; a parkosítást és a városi kertetet; a kéményseprést és a tüzeléstechnikai szolgáltatást; az

jogrendszerben egyébként – mint azt – Horváth M. Tamás, Kökényessi József és Pitti Zoltán leírták<sup>37</sup> - bizonytalan a közüzem fogalmának használata. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény szerint közüzemi szolgáltatás a villamos energia, a gáz, a hő, a víz, a szennyvíz, a hulladékkezelési, a köztisztasági és a közcélú távbeszélő szolgáltatás. Mint arról még alább szó esik, az, hogy a magyar jogban ezeken a fogalmakon némiképp mást értünk, mint a közösségi jogban, nehezíti közösségi jogi tisztánlátásunkat és fogalomértelmezésünket, hiszen a közösségi jogból magyarba fordított fogalmakat a magyar jogi terminológiából felnőtt jogászokként értelmezzük.<sup>38</sup>

A magyar jog a nyolcvanas-kilencvenes években kialakított egy, a vele nagyrészt jogilag kontinuos szocialista periódusban született jogi korpuszra alapuló jogi nyelvet és egy valamelyest koherens fogalomhasználatot. A magyar jogra az uniós joggal rátörő közösségi fogalmi apparátus nemcsak a jogalkalmazók – általam tapasztalt - elbizonytalanodásához vezetett, de sok területen megnehezítette a koherens jogalkalmazást is. A magyar jog szocialista csökevényként az állami tulajdon körébe szorította vissza a „vállalatot”, és az adójog, valamint a közhasznú tevékenységek körében használta a „vállalkozást”, a közösségi jog ezzel szemben a magyar jogban tizenhét éve domináns társaság megfogalmazással szemben az utóbbit használja. A kettő éppúgy nem fedi egymást, mint a magyar jog és a közösségi jog „hatóság” fogalma. Ennek kapcsán említtem, hogy a magyar jogba a közösségi jog nemcsak fogalmilag, hanem olyan tartalmilag is rendszeridegen elemeket injektált, mint az összes liberalizált szektorban létrehozandó „szabályozó hatóság” intézménye. Ezeknek az uniós jogi közvetlen vagy közvetett felhatalmazások nyomán gyakorolt jogalkotó és hatósági tevékenysége nemcsak Magyarországon kemény dió.<sup>39</sup> Az idegen jogintézményekkel teletűzdelt uniós jogszabályok és politikai dokumentumok hivatalos de gyakorta következtetlen és pontatlan magyar fordításai sem segítik a tisztánlátást a Bizottság és a Tanács titkárságának erőfeszítései ellenére sem.

A fentiek miatt szükségesnek éreztem egy viszonylag részletes fogalmi kutatás elvégzését. Az alábbiakban először az állam nemzetközi és közösségi jogi fogalma, majd a támogatási és közüzemi jog alapvető közgazdasági fogalmai, a közjavak és a piaci kudarcok koncepció kerülnek terítékre. Ezekhez kapcsolódik az alapvető eszközök koncepciója is. A fejezet a 2.2.-es pontban az államtalanítás, a liberalizáció fogalmát és folyamatát taglalja, és a 2.8.-as pont az ehhez kötődő unbundling fogalmát és fajtáit, majd az ehhez kapcsolódó számviteli szétválasztás/ és transzparencia koncepcióját.

Ezt követően három fogalomhármast tárgyal a fejezet:

- először a támogatás/szubvenció/kompensáció hármását,
- majd a vállalkozás/közvállalkozás/különleges illetve kizárólagos jogokkal rendelkező vállalkozás hármast,
- legvégül a közszolgáltatási kötelezettség/általános (gazdasági) érdekű szolgáltatás/egyetemes szolgáltatás fogalmait.

### *2.1. Az állam fogalma a nemzetközi és közösségi jogban*

Közhely, hogy az állam fogalma a nemzetközi jogban jogforrásilag nem meghatározott, de általános tudományos elismertségnek örvend az 1933 karácsonyán Montevideóban Cordell Hull amerikai külügyminiszter által is elfogadott, az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló Amerikaközi egyezmény első cikkébe foglalt meghatározás, miszerint „az állam mint a

---

állami bérletások és egyéb ingatlanok kezelését és fenntartását; az egyéb város- és községgazdálkodási szolgáltatást; a távfűtést és a melegvíz-szolgáltatást; az egészségügyi szolgáltatást; a kulturális feladatot; továbbá a temetkezést ellátó vállalatok.

<sup>37</sup> Közfoglaltatások szervezése és igazgatása MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET 2002.

<sup>38</sup> Lásd erről részletesebben a 2.13.1. pontban.

<sup>39</sup> Vissi Ferenc: Piaci intézményrendszer, versenypolitika, uniós csatlakozás Közgazdasági Szemle, XLIII. évf., 1996. szeptember (770-782. o.) 778.o.

nemzetközi jog alanya a következő jellemzőkkel bír: „(a) állandó lakosság; (b) meghatározott terület; (c) kormányzat; és (d) képesség arra, hogy más államokkal kapcsolatra lépjen.”<sup>40</sup>

A nemzetközi jogban megfigyelhető tendencia, hogy az állam fogalma összeszűkülően van, és a nagypolitikában működő szuverén államtól, amelynek vonatkozásában a „*par in parem*” elv alkalmazandó, megkülönböztetik a kereskedő államot. Az állam és maga az állami tevékenység is funkcionálisan kettészakad, és a közhatalmi „*de iure imperii*” aktusokat illetve tevékenységet külön kezelik a kereskedelmi „*de iure gestionis*” aktusoktól illetve tevékenységtől. Ezzel egyrészt az állam idegen joggal szembeni mentessége is csökken, másrészt az állam attól is mentesül, hogy bizonyos cselekményeket neki tudjanak be.<sup>41</sup> A magyar jog is hasonlóan megváltozott, mert bár 2001-ig az úgynevezett abszolút immunitás talaján állt, az 1979. évi 13. tvr-t módosító 2000. évi CX. törvény Magyarországon is a relatív immunitás koncepcióját vezette be abban a tekintetben, hogy mi minősül immunis – így a joghatóságból a nemzetközi jog elvei szerint is kizárt - külföldi állami cselekménynek.<sup>42</sup>

A fenti folyamattal szemben elmondható ugyanakkor, hogy a nemzetközi jog szabályai<sup>43</sup> világosak abban a kérdésben, hogy az állam nemzetközi felelőssége az olyan szervekért – pl. önkormányzatokért - is fennáll, amelyek bár az államtól belső jogilag függetlenek, kifelé az állam részének tűnnek, vagy ultra vires esetekben az állam képében jelennek meg, és ezen keresztül az államnak nemzetközi jogilag betudhatók.<sup>44</sup>

A közösségi jogban ezzel ellentétes folyamatok zajlottak és zajlanak le. Míg az EKSZ alapvetően a tagállamok számára fogalmazott meg kötelezettségeket, a bizottsági, illetve a luxembourgi bírósági gyakorlat számos területen az állam fogalmának kiterjesztésébe foglalt.

A klasszikus Van Gend en Loos ügy<sup>45</sup> folyománya volt, hogy a közösségi jog nemcsak államokat jogosít és kötelez, de magánszemélyeket is. Ez azonban persze nem jelentette még az állam fogalmának kiterjesztését. A négy alapszabadság gyakorlati bevezetése során az állami aktusok fogalmát terjesztették ki a maximumig, amikor mindenféle para-állami aktust is az állami tevékenységekkel azonosítottak.<sup>46</sup> Ugyanebben a körben az EKSZ 31. cikkének (1) bekezdése, ami a kereskedelmi jellegű állami monopóliumok kiigazításáról szól, a következő módon határozza meg az állami monopóliumot: „minden olyan szervezet, amelyen keresztül valamely tagállam jogilag vagy ténylegesen, közvetlenül vagy közvetve ellenőrzi, irányítja vagy érzékelhetően befolyásolja a tagállamok közötti behozatalt vagy

<sup>40</sup> Convention on Rights and Duties of States (inter-American); December 26, 1933 49 Stat. 3097; Treaty Series 881 <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam03.htm>

<sup>41</sup> Ian Brownlie: Principles of public international law fourth edition 1990 326-329.o. és az általa a lábjegyzetben idézett mintegy 100 szerző és állami gyakorlat.

<sup>42</sup> Ennek nyomán a jogszabály 62/C. § c) pontja kizárja a magyar joghatóságot a „külföldi állam vagy külföldi állami szerv elleni eljárásban, kivéve, ha a külföldi állam a mentességről kifejezetten lemondott, avagy ha az eljárás tárgyát a külföldi államnak vagy külföldi állami szervnek a 62/E. § (1) bekezdésében meghatározott polgári jogviszonya képezi”. A 62/E. § (1) felsorolja, hogy mely esetekben nem kizárt a joghatóság.

<sup>43</sup> Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001) (extract from the Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1) November 2001

<sup>44</sup> 8. cikk „Conduct directed or controlled by a State The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct.” 9. cikk „Conduct carried out in the absence or default of the official authorities The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact exercising elements of the governmental authority in the absence or default of the official authorities and in circumstances such as to call for the exercise of those elements of authority.”

<sup>45</sup> Van Gend en Loos kontra Administratie der Belastingen 26/62 [1963] ECR 3. o.

<sup>46</sup> 25. cikk „A tagállamok között tilos bármilyen behozatali vagy kiviteli vám és azzal azonos hatású díj. Ezt a tilalmat a fiskális vámokra is alkalmazni kell.” és EKSZ 28. cikk „A tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.”

kivített. Ezeket a rendelkezéseket az állam által másokra átruházott monopóliumokra ugyanúgy alkalmazni kell.”

Az irányelvek közvetlen hatályának vonatkozásában is hasonló folyamat zajlott le.

A *Foster kontra British Gas-ügyben*<sup>47</sup> – melyben a gázszolgáltatóval szemben hivatkoztak egy alapvetően az államot kötelező irányelvre – a vertikális és a horizontális közvetlen hatály fogalmának elhatárolása került a Bíróság elé.<sup>48</sup> Az angol common law szabályai szerint a British Gas Corporation "public bodynek" illetve "public authoritynak" minősült,<sup>49</sup> bár alkalmazottai nem minősültek állami alkalmazottaknak. Az eljárást 1985-86-ban nyugdíjba kényszerített hölgyek kezdeményezték, akiket nem lehetett volna nyugdíjba kényszeríteni, ha férfiak lettek volna, vagy ha az Egyesült Királyság foganatosította volna a 76/207/EGK irányelv 5(1) cikkét.

Egy négyfokozatú és többéves eljárást követően az Európai Bíróság általános elvet megállapítva<sup>50</sup> kimondta, hogy az 1985-86-ban még állami tulajdonú monopólszolgáltató British Gas Corporation olyan szervezet, amelyet állami ellenőrzés mellett közfunkció ellátásával bíztak meg, és ebből a célból olyan különleges hatáskörökkel rendelkezett, amelyek meghaladták azt, ami az egyének közötti kapcsolatokban szokásos és így, az „állam emanációjának”, olyan szervnek tekintendő, amellyel szemben az irányelvekre lehetett hivatkozni. Persze a bíróság ezen gyakorlata nem volt töretlen.<sup>51</sup>

A Foster ügghöz hasonló témájú, de egy egészségügyi hatóság ellen folytatott Marshall ügyben,<sup>52</sup> ahol a tényállás lényegileg megegyezett az előbbivel, Sir Gordon Slynn főtanácsnok kimondta "(*még*ha ellentét is ez a szuverén immunitásra vonatkozó döntések trendjével, ahol az imperium gyakorlását megkülönböztetik a kereskedelmi és hasonló tevékenységektől), a közösségi jog céljaira.. az 'állam' fogalmát szélesen kell értelmezni, mint amely magába foglalja az állam minden szervét. Munkajogi szempontból pedig ez minden ilyen szerv minden alkalmazottjára kiterjed és nemcsak a központi államigazgatás alkalmazottaira."

A Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary<sup>53</sup> szintén munkajogi diszkriminációs jogvita volt, amelyben az volt a kérdés, hogy az Észak-Írországi Brit Különleges Rendőri Egységek főparancsnoka az állam nevében jár-e el, noha a kérdéses főparancsnok alkotmányjogilag független a kormánytól. A rendőrfőparancsnok döntéseit a bíróság állami döntésnek minősítette a közösségi jog szempontjából, és ebből a szempontból a nemzeti jogi minősítést érdektelennek minősítette.<sup>54</sup>

<sup>47</sup> A. Foster and others kontra British Gas plc. Industrial tribunal [1987] I.C.R. 52; Employment Appeal Tribunal [1987] I.C.R. 904; Court of Appeal [1988] I.C.R. 584; (1990) IRLR 353 illetve – ECJ Case C-188/89. ECR. 1990 Page I-03313; Foster kontra British Gas [1991] HL "a Directive might be relied on against organisation or bodies which were subject to the authority or control of the State or had special powers beyond those which result from the normal relations between individuals."

<sup>48</sup> Kende & Szűcs (szerk.) Európai közjog és politika (JKK Budapest 2006.) X. fejezet a „Közösségi jogrend”

<sup>49</sup> A British Gas Corporation a 80-as években British Gas Plc-vé alakult. A British Gas Corporationt még az 1972-es brit gáztörvény hozta létre, ami viszont az iparágat államosító 1948-as gáztörvény helyébe lépett. A privatizációra 1986. augusztusában került sor. Az 1972-es törvény alapján a British Gas Corporation gázipari állami monopóliumként működött, amelynek igazgatóságát a Korona államtitkára nevezte ki, aki egyébként közvetlen utasítási joggal is rendelkezett a köz érdekében. A British Gas Corporation eseti és éves beszámolóját megtárgyalta a Lordok Háza, amelynek joga volt utasítást adni arra, hogy az meghatározott célra bizonyos eszközöket tartalékba helyezzen. Sőt, az államtitkár hozzájárulásával a British Gas Corporation törvényjavaslatok tárgyalására is javaslatot tehetett. Judgment of the House of Lords in Reg. kontra Manners [1978] A.C. 43.o.

<sup>50</sup> Ross, M.: Beyond Francovich. 1993. 30 CMLR 55–73. o., 70.o. Prechal, S.: Remedies after Marshall. 1990. 27 CMLR 451–473. o., 454.o.

<sup>51</sup> A Kirklees BC kontra Wickes Building Supplies Ltd. [1992] 29 CMLR 765. o. eset az állam fogalmának szűk értelmezését tette magáévá, amikor az önkormányzatot nem tekintette az eljárás szempontjából állami szervnek. Lásd Ross (1993) 70. o., valamint Prechal (1990) 454. o.

<sup>52</sup> Marshall's case [1986] Q.B. 401, 413.o.

<sup>53</sup> Case 222/84 [1987] Q.B. 129

<sup>54</sup> A Queen's Bench döntésének 56. bekezdését érdemes idézni: "The court also held in that case that individuals may rely on the directive as against an organ of the state whether it acts qua employer or qua public authority. As regards an authority like the



A Fratelli Costanzo S.p.A. kontra Comune di Milano ügyben<sup>55</sup> a Bíróság azt mondta ki a közmunkákra vonatkozó közbeszerzési szerződésekre vonatkozó irányelvvel kapcsolatban, hogy decentralizált hatóságok, így önkormányzatok is az állam részét képezik.<sup>56</sup>

Érdekes módon a 6. számú ÁFA-irányelv<sup>57</sup> az állam hatásainak egészen rugalmas értelmezését tette magáévá. Az irányelv 4. cikkének (5) bekezdése szerint „az állami, regionális és helyi közigazgatási szervezetek nem adókötelesek azon ügyletek vonatkozásában, amelyekben közhatóságként<sup>58</sup> vesznek részt ... De mégis adókötelesek, amennyiben nem adókötelessként való kezelésük jelentős versenytorzuláshoz vezetne.” Az irányelv D mellékletében felsorolt tevékenységek körében az ügyletek mindenképpen adókötelesek, kivéve, ha csekély jelentőségűek. A D mellékletben 13 tevékenységi kört sorolnak fel, így a témánk szempontjából releváns távközlés, víz, gáz és elektromos áram szolgáltatás, kikötői és légikikötői szolgáltatások, személyszállítás stb. A Carpaneto Piacentino et Rivergaro ügyben<sup>59</sup> a Bíróság úgy értelmezte a kérdéses rendelkezést, hogy az a közjog illetve a magánjog szerint eljáró állami szervek és állami aktusok között különböztet.

Az állami támogatások körében szintén a kiterjesztő értelmezés az uralkodó – lásd alább a 2.5.2 pontban – abban a tekintetben, hogy egy támogatást mikor nyújtanak állami forrásból, és az mikor terheli a költségvetést. Ugyanakkor az újabb bírói gyakorlat korlátozza az államnak való betudhatóságot:

- mint az a 2.5.2.1. pontban látható az állami tulajdonú bankok gazdaságilag irracionális döntéseit nem tudják be automatikusan az államnak, csak akkor, ha – a társasági fátyol szétlibbentése után - bizonyítható, hogy az államnak vagy delegáltjainak magatartása vezetett a kérdéses gazdasági lépéséhez,
- mint az a 2.5.2.2. pontban látható az állam által létrehozott alapokból kapott támogatás akkor minősül állami támogatásnak, ha az intézkedésről az állam döntött és határozta meg a kötelező hozzájárulások összegét, mértékét és számítási módját stb.

A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló, a jelen tanulmányban sokszor idézett, többször módosított 80/723/EGK számú bizottsági irányelv – amelyről alább a jelen fejezet 2.17. bekezdésében még lesz szó - alapján az állami és a regionális vagy helyi, sőt minden egyéb területi hatóság is közhatóságnak minősül.<sup>60</sup>

A fenti kiterjesztő rendelkezésekkel szemben a Bíróság gyakorlatában az EKSZ 39. cikk (4) bekezdését a közszolgáltatban (public service) történő alkalmazás vonatkozásában a

---

Chief Constable, it must be observed that, according to the industrial tribunal's decision, the Chief Constable is an official responsible for the direction of the police service. ... and ... demonstrates that it is not correct to conclude from the use of words in any one language that a basis for the definition of the "state" can be sought in the legal terminology of any one member state. ... other organs of the state, such a public authority, charged by the state with the maintenance of public order and safety, does not act as a private individual. It may not take advantage of the failure of the state, of which it is an emanation, to comply with Community law." [1987] Q.B. 129, 154, para. 56

<sup>55</sup> Case 103/88 Judgment of the Court of 22 June 1989. Fratelli Costanzo SpA kontra Comune di Milano. European Court reports 1989 Page 01839 para. 31

<sup>56</sup> Mischo főtanácsnok Európai Bizottság kontra Italy (Case 118/85) [1987] E.C.R. 2599, 2617, és az ítélet 2621-2623; 7 to 15 bekezdése; Gebroeders Beentjes B.KONTRA. kontra Netherlands (Case 31/87) [1988] E.C.R. 4635, 4655, 4662, paras. 11 and 40; és Darmon főtanácsnok at 4644 to 4646.o., paras. 10 to 20.

<sup>57</sup> Sixth Council Directive of 17 May 1977 on the harmonisation of the laws of the member states relating to turnover taxes, common system of value added tax: uniform basis of assessment (77/388/E.E.C.), Official Journal 1977 No. L 145, p. 1

<sup>58</sup> Nagy Boldizsár a fenti hivatalos fordításhoz azt a megjegyzést tette konzultáció során, hogy a „közhatóság” fogalom használata itt felveti ennek logikus ellentétének a „magánhatóság” létének vagy nem létének kérdését.

<sup>59</sup> Joined Cases 231/87 and 129/88 Judgment of 17/10/1989, Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda e.a / Comune di Carpaneto Piacentino and others (ECR 1989, 3233.o.) (SVX/00201 FIX/00215)

<sup>60</sup> Directive 80/723/EEC (OJ 1980 L 195/35) as amended by Directives 85/413/EEC (OJ 1985 L 229/20), 93/84/EEC (OJ 1993 L 254/16) and 2000/52/EC (OJ 2000 L 193/75)

közszolgálat (azaz az állami vagy önkormányzati alkalmazottkénti eljárás) fogalmát szűken alkalmazzák.

A Bíróság az állami támogatások fogalmi körében az „állam” fogalmát szélesen értelmezi, és állami támogatást nem csak az állam, hanem a regionális és helyi szervezetek, valamint önkormányzati testületek is nyújthatnak.<sup>61</sup>

A mára már klasszikus Firma Steinike & Weinling ügyben<sup>62</sup> a Bíróság azt is kimondta, hogy az állami támogatásnak nem kell feltétlenül az államtól származnia, hanem „állami forrásból” is származhat, ami azt jelenti, hogy ebből a szempontból államinak minősülnek az állam által ellenőrzött magántársaságok és magántestületek is, azaz kiszervezéssel nem lehet a támogatási szabályokat megkerülni.

Az ENI-Lanerossi ügyben<sup>63</sup> például az Európai Bíróság a konkrét esetben arra az álláspontra jutott, hogy mivel az Ente Nazionale Idrocarburi igazgatóságának tagjait a miniszterelnök jelölte ki, az nem volt az államtól függetlennek tekinthető, hanem az állami támogatási szabályok alkalmazásának céljaira az állam részének minősült.

Az állam megbízásából támogatást elosztó magánbankot is jogilag „államnak” tekinti a gyakorlat.<sup>64</sup>

A Bíróság gyakorlata nem egyértelmű abban a két látszólag nem, de a valóságban nagyon is idetartozó kérdésben, hogy (1) az **állami vállalatok** veszteséges vagy esetleg a piaci befektető elve szerint nem is teljesen racionális tevékenysége állami támogatásnak minősülhet-e az irracionális magatartás haszonélvezőinek oldalán; illetve, hogy (2) az **állami alapok** által elosztott pénzek állami támogatásnak minősülnek-e, másként hogy ebben a körben a fentiek az állammal azonosíthatók vagy nem.<sup>65</sup> Mint az az alábbi 2.2.2.1. és 2.2.2.2. pontban kifejtésre kerül, véleményem szerint az állami vállalatok<sup>66</sup> és az állam által vagy a jogszabály szerint létrejött alapok tevékenysége is államnak, tevékenységük pedig állami tevékenységnek minősül a közösségi jog szabályai szerint bizonyos feltételek esetén.<sup>67</sup> Ugyanez a következtetés vonható le az -alább a 2.6.10. pontban részletesen ismertetendő - Enirisorse<sup>68</sup> esetből is.

A közösségi közbeszerzési jog körében az állam fogalma szintén nem kizárólag az államra mint jogi személyre vonatkozik. Az állam fogalmát ugyanis funkcionális megközelítésben kell értelmezni a vonatkozó közösségi esetjog alapján.<sup>69</sup> Ez azt jelenti, hogy nemcsak az állami szervek, az államigazgatás körébe tartozó szervezetek tartoznak e fogalom alá, hanem mindazok a szervezetek, amelyek formálisan nem képezik ugyan részét az államigazgatási szervezetrendszernek, akár nem is jogi személyek, de olyan feladatokat látnak el, amelyek

<sup>61</sup> C-284/84 Németország kontra Bizottság [1987] ECR 4013.o. 17. paragrafus; Kwekerij Gebroeders van der Kooy B.KONTRA. kontra Európai Bizottság (Joined Cases 67, 68, 70/85) [1988] E.C.R. 219, 272, 35. bekezdés

<sup>62</sup> C-78/76 Steinike & Weinling kontra NSZK [1977] ECR 595.o. a 611. oldalon.

<sup>63</sup> C-303/88 Olaszország kontra Bizottság [1991] ECR I-1433.o.

<sup>64</sup> Baistrocchi (2003) 516.o. 51. lb.

<sup>65</sup> A Regeling Bijzondere Financiering ügyetben a Bizottság nem indított eljárást. Ebben az esetben egy holland kisvállalkozási garanciarendszert a Bizottság nem minősített támogatásnak, tekintettel arra, hogy bár azt az állam hozta létre, de a rendszert a résztvevők befizetéseiből finanszírozták és a működtető holland állam kötelezettséget vállalt arra, hogy abban az esetben, ha a résztvevői befizetések alapján a rendszer veszteségesé válna, akkor felemeli a részvételi díjakat (C-49/91, OJ C 202, 1997.VII.2.). Hasonlóan döntött a Bizottság 1997-ben egy finn ügyben is (N 124/97 OJ C250, 1997.VIII.15.)

<sup>66</sup> Case C-482/99, French Republic kontra Commission (“Stardust Marine”), judgment of the full court of 16 May 2002; [2002] ECR I-4397. o; illetve: [http://lexinter.net/JPTXT/aides\\_d'etat\\_stardust.htm](http://lexinter.net/JPTXT/aides_d'etat_stardust.htm)

<sup>67</sup> Pearle BV, Hans Pijls Optiek Franchise BV and Rinck Opticiens BV kontra Hoofdbedrijfschap Ambachten, 15 July 2004 (Case C-345/02) <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriSerkontrado?uri=CELEX:62002J0345:HU:HTML> és

<sup>68</sup> Enirisorse kontra Administratione delle Finanze, [2003] ECR I-14243..o.

<sup>69</sup> 31/87 Gebroeders Beentjes BV kontra Hollandia [1988] ECR 4635 esetben az Európai Bíróság kimondta, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát veszélyeztetné, ha a közbeszerzési irányelvek csak azért nem vonatkoznának azokra az egyébként közfeladatokat ellátó szervezetekre, mert ezek formálisan nem az államigazgatás részei. Lásd még a következő ügyeket: C-353/96, C-360/96, C-306/97

általában az állam feladatkörébe tartoznak. Az Európai Bíróság ezt a funkcionális megközelítést odáig fejlesztette, hogy kimondta egyebek mellett: az a szervezet, amelynek összetételét, feladatát jogszabály határozza meg, továbbá nagymértékben függ az államtól (állami szervezettől, stb.), az állam fogalmkörébe tartozik.<sup>70</sup>

A Bizottság 2005-ös Közleménye bizonyos repülőterek és légi járatok finanszírozásáról (ld. az 5. fejezetben),<sup>71</sup> a reptérfinanszírozás vonatkozásában foglalkozott a reptéren zajló közhatalmi és kereskedelmi (üzleti) tevékenységek elhatárolásával, amikor a biztonsági, a repülésirányítási, a rendészeti, a vámügyi stb. tevékenységeket kizárta szabályozási köréből, mondván, hogy bár ezek is a reptéren zajlanak, az ott zajló üzleti tevékenységnek pusztán megalapozói, de nem részei.

A közösségi közbeszerzési jog az állam fogalmához közeli, az ún. közjogi szervezetek<sup>72</sup> fogalmát is alkalmazza. Ezek is olyan szervezetek, amelyeknek beszerzéseiket a közbeszerzési jog szabályai szerint kell intézniük, mivel ajánlatkérőnek minősülnek. Általánosságban ezeket közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi célra hozták létre; jogi személyiséggel rendelkeznek, és az állam, a regionális, a helyi „hatóságok”, illetve más közjogi szervezetek többségi részben finanszírozzák ezeket, vagy ezek a szervezetek a management ellenőrzésére jogosultak, vagy ezek a szervezetek jogosultak arra, hogy a vezető tisztségviselők vagy a felügyelő bizottság tagjainak többségét kijelöljék.

Az Európai Bíróság döntései szerint<sup>73</sup> – amelyek zömmel a most hatályos 2004/17/EK<sup>74</sup> és 2004/18/EK<sup>75</sup> irányelv előtt születtek – finomítják a fogalommeghatározást. Az *Arnhem ügyben*<sup>76</sup> született döntés szerint a kereskedelmi, ipari jelleg hiánya kitétel szűkítő feltételt jelent, azaz a közszükségleti igények körén belül létezik a közszükségleti igényeknek egy olyan csoportja, amelyeknek nincs ipari, kereskedelmi jellege. Ha a tevékenység kizárólag ipari vagy kereskedelmi jellegű, vagy ilyen jellegű és egyben közérdekű, a szervezet az egyéb feltételek fennállása esetén sem minősül ún. közjogi szervezetnek. Mindezeket az eset összes jogi és ténybeli körülményére tekintettel kell megítélni, figyelembe véve a versenykörülményeket is. Önmagában az a tény, hogy egy szervezetben az állam vagy az önkormányzat többségi tulajdoni részesedéssel vagy szavazati joggal rendelkezik, még nem minősíti ún. közjogi szervezetnek. Ugyanakkor az a tény, hogy az adott közérdekű tevékenységet egy magántulajdonban álló cég lát el, még nem zárja ki, hogy ún. közjogi szervezetnek minősüljön, ha az említett egyéb feltételek is fennállnak.<sup>77</sup>

A közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység minősítése szempontjából nem a konstitutív jogszabály, hanem a tényleges tevékenység a meghatározó. Ahogy az *Arnhem* ügyben hozott ítélet fogalmazott: nincs jelentősége annak, hogy milyen jogforrás hozta létre az adott szervezetet, és határozta meg a feladatát. Ez az értelmezés áll összhangban az ajánlatkérői fogalom funkcionális megközelítésével.

<sup>70</sup> C-31/87, Beentjes kontra Hollandia [1988] ECR 4635. o., C-353/96, Bizottság kontra Írország [1998] ECR I-8565.

<sup>71</sup> A Bizottság közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról EGT vonatkozású szöveg. Hivatalos Lap C 312, 09/12/2005 o. 0001 - 0014

<sup>72</sup> „Body governed by public law”, „Organisme de droit public”, „Einrichtung des öffentlichen Rechts”

<sup>73</sup> Lásd: C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria and Others kontra Strohal Rotationsdruck [1998] ECR I-73, C-360/96 Gemeente Arnhem és Gemeente Rheden kontra BFI Holding [1998] ECR I-6821, C-380/98 University of Cambridge ECR [2000] I-8035, C-223/99 és C-260/99 Agoré és Excelsior [2001] ECR I-3605, C-237/99 Bizottság kontra Franciaország [2001] ECR I-939, C-470/99 Universale-Bau and Others [2002] ECR I-11617, C-373/00 Adolf Truley [2003] ECR I-1931, C-18/01 Korhonen and Others [2003] ECR I-5321, C-84/03 Bizottság kontra Spanyolország [2005] ECR I-139 o.

<sup>74</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, az energia-, a közlekedési és a postai ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról OJ L 134, 2004. 04. 30.

<sup>75</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatás-megrendelésre irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról OJ L 134, 2004. 04. 30.

<sup>76</sup> C-360/96 Gemeente Arnhem és Gemeente Rheden kontra BFI Holding [1998] ECR I-6821.o.

<sup>77</sup> C-84/03. Bizottság kontra Spanyolország [2005] I-139.o.

Az Európai Bíróság a *Korhonen és társai* ügyben hozott ítéletében<sup>78</sup> megállapította, hogy minden egyes esetben a tényleges helyzetből kell kiindulni a kérdés megítélésénél. Amennyiben egy vállalkozás normál piaci keretek között működik, profitorientált, és üzleti kockázatokat vállal, akkor hiába szolgál közérdekű célokat, nem fog ajánlatkérőnek minősülni, mivel ipari és kereskedelmi jellegű tevékenységet folytat. Ugyanakkor az sem kizárt, hogy egy ajánlatkérő annak ellenére minősül ajánlatkérőnek, hogy működése során profitot termel, amennyiben az elsődleges cél a közérdek szolgálata, nem pedig az üzleti eredményesség. Ítéletében az Európai Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy amennyiben egy szervezet hagyományos piaci körülmények között működik, célja a profit elérése, és viseli működésének esetleges veszteségeit, majdnem bizonyos, hogy működése kereskedelmi vagy ipari jellegű. A közösségi közbeszerzési jog alkalmazása ilyenkor felesleges, mert a szervezet profit elérésére törekszik, és veszteséget kockáztat, tehát aligha fog olyan beszerzési döntést hozni, amely gazdaságilag nem indokolható.

A közjogi szervezetté való minősülés második feltétele, a jogi személyiséggel rendelkezés nem eredményezett értelmezési nehézségeket. A harmadik feltételen keresztül pedig azáltal kerülnek az irányelv hatálya alá a különböző szervezetek, hogy bizonyos kapcsolatban állnak az ajánlatkérőkkel. E kapcsolat háromféle lehet: finanszírozási<sup>79</sup>, felügyeleti kapcsolat<sup>80</sup>, illetve a menedzsment kinevezéséből fakadó befolyásolási lehetőség. Mindhárom közös jellemzője, miként arra az Európai Bíróság *Bizottság kontra Franciaország* ügyben<sup>81</sup> rámutatott, hogy az államtól, a regionális vagy helyi önkormányzattól, illetve egy másik közjogi szervezettől való szoros függést fejez ki.

Összefoglalva, az állam többségi finanszírozása vagy irányítása mellett működő jogi személy akkor minősül ezen a címen ajánlatkérőnek, ha valamely *közérdekű szükséglet kielégítésére hozták létre. Ha ez hiányzik, általában vagy mert a jogi személy kereskedelmi vagy ipari célú vállalkozás, akkor a jogi személy nem minősül közjogi szervezetnek. Az Európai Bíróság* esetjoga alapján a kereskedelmi, ipari jelleg akkor állapítható meg, ha a jogi személy a tevékenységét a piaci verseny feltételei mellett végzi. Ugyanakkor valamely jogi személy közjogi szervezetté minősítését nem zárja ki, ha az adott szervezet üzletszerű, illetve vállalkozási tevékenységet is végez.

A közjogi szervezet fogalmi körébe tartozó szervezeteket a *2004/18/EK irányelv III. számú melléklete sorolja fel*. E lista – amennyire lehetséges – kimerítő felsorolását adja e szervezeteknek. Az irányelv 1. cikke (9) bekezdésének harmadik albekezdésében foglalt eljárás keretében a listára további szervezetek is felvehetők.

Mint arról a 2.5. pontban még lesz szó, a WTO Szubvenciók Kódexében is a kormány vagy más állami szerv pénzügyi támogatását minősíti szubvenciónak, és ezt szintén kiterjesztően

<sup>78</sup> C-18/01. *Korhonen and Others* [2003] ECR I-5321.o.

<sup>79</sup> C-380/98. *University of Cambridge* [2000] ECR.I-8035.o. A többségi részben történő finanszírozás kitétele azt jelenti, hogy több mint fele részben az állam, illetve az említett egyéb szervek valamelyike finanszírozza az adott szervezet tevékenységét. Az Európai Bíróság szerint egy szervezet finanszírozásának módja már önmagában is sokat elárul az adott szervezetnek valamely ajánlatkérőtől való függéséről, azonban ez nem lehet kizárólagos kritérium. Nem eredményez ugyanis az ajánlatkérő valamennyi pénzjuttatása alá-, fölérendeltségi, illetve függőségen alapuló viszonyt. Csak azok a pénzjuttatások minősülnek ún. közfinanszírozásnak, amelyek az adott szerv tevékenységének támogatását, finanszírozását szolgálják, ugyanakkor nem ellenszolgáltatás fejében történnek. Így például adott szerv kutatási tevékenységének a támogatására jutott pénzügy az adott szervezet ajánlatkérő általi finanszírozásának tekinthető, feltéve, hogy nincsen a felek között szerződéses kapcsolat, amely alapján meghatározott ellenszolgáltatás nyújtására lenne kötelezett az adott szervezet. Természetesen egy szerződéses kapcsolat is eredményezhet függőségi viszonyt, azonban az Európai Bíróság érvelése szerint ezt nem lehet azonosítani azzal a függőségi viszonnal, amely támogatásból fakad, sokkal inkább a szabadon kötött, visszerthes szerződésekből fakadó, a normál kereskedelmi kapcsolatokban létező függőséghez hasonlatos. A közfinanszírozás arányának meghatározásakor pedig figyelembe kell venni az adott szerv valamennyi bevételét, azt is, amely kereskedelmi jellegű tevékenységből származik. Az Európai Bíróság ítéleteinek megállapításaiból az is következik, hogy a finanszírozási kapcsolat révén az irányelvek hatálya alá tartozás nem „szervült” kapcsolat révén is, azaz ad hoc módon is létrejöhet.

<sup>80</sup> C-306/97., *Connemara Machine Turf Co. Ltd kontra Coillte Teoranta* [1998] ECR I-8761.o.

<sup>81</sup> C-237/99. *Bizottság kontra Franciaország* [2001] ECR.I-939.o.

értelmezi és az állammal azonosan kezeli az állam által támogatott finanszírozási rendszereket, a megbízott magánszervezeteket és az állami tulajdonú vállalatokat is.<sup>82</sup>

Összefoglalóan elmondható, hogy az állam fogalmát a közösségi jog általában, de ezen belül az állami támogatási jog illetve a közbeszerzési és a közüzemi jog is rendkívül kiterjesztően értelmezi. Ugyanakkor bizonyos területeken, ahol ez biztosította a közösségi jog hatékonyabb alkalmazását – lásd pl. alább a 2.13 pontban a közszolgáltatási kivételt – az állam fogalmát nem értelmezték ennyire szélesen. Azaz – nem meglepő módon az értelmezés kiterjedtsége az értelmező céjaitól függ.

## 2.2.Liberalizáció

Az alábbiakban a liberalizációt előbb elméleti történeti megközelítésben tárgyalom. A liberalizáció jogi technikai aspektusait és alapfogalmait (hozzáférés, unbundling) alább a 2.8. alfejezetben írom le. A 4. fejezetben a 4.2.4. pontban a közszolgáltatások liberalizációjának általános gyakorlati kérdéseiről és a liberalizáció fázisairól is még több szó esik.

Ebben a pontban a liberalizáció jogi háttéréről, a WTO-ban vállalt kötelezettségekről is szó lesz.

A liberalizáció fogalmát a tanulmányban egy ágazat verseny előtti megnyitásának értelmében használok.

**A liberalizáció történeti kérdései.** A XX. század elején illetve a második világháborút követően a legtöbb nyugat-európai államban több hullámban államosították azokat a fontos iparágakat is, amelyek addig nem voltak állami tulajdonban.<sup>83</sup>

Az ún. liberalizációra az Egyesült Államokban a reagani periódusban, illetve az Egyesült Királyságban a thatcheri időszakban, a kontinentális Európát egy évtizeddel megelőzve került sor.

Ebben az időszakban a kulcsiparágak illetve a szolgáltatási szektor bizonyos kulcselemei nemcsak állami kézben voltak, de nem is voltak társasági formába szervezve, vagy ha mégis, akkor az ágazat egésze vertikálisan egyetlen társaságba szervezve működött (pl. termelés, nagykereskedelem, kiskereskedelem) (első helyzet).<sup>84</sup>

Amint a különböző tevékenységek (pl. termelés, nagykereskedelem, kiskereskedelem) vertikálisan különböző társaságokba szerveződtek (második helyzet), a különböző társaságok között legalábbis a menedzsment szintjén egymástól eltérő érdekek jelentek meg. Az állam először tipikusan mint tulajdonos szabta meg az árképzést. Ebben a szakaszban a különböző vállalatoknak már valamilyen áron számlázniuk kellett egymásnak. Az úgynevezett hatósági árak rendszere ugyanezt szolgálta, de ebben az állam már nem tulajdonosként, hanem külső szabályozó hatalomként határozta meg az árak alakulását. Bár továbbra is változatlanul politikai szempontok szerint alakították (pl. szociálpolitikai célok megvalósítására vagy egyes vállalatok szubvencionálására használták fel) a hatósági árak képzését, fokozatosan megjelentek a termelési költségeket és a méltányos nyereséget is tükröző árformulák, amelyek lehetővé tették, hogy a legalább hosszú távú, de biztos megtérülésben érdekelt magántőke számára e vertikumok bizonyos részeit értékesítsék.

---

<sup>82</sup> Lásd alább a 290. lábjegyzetnél.

<sup>83</sup> A közép-és kelet-európai államosítás ideológiai alapon a nyugat-európainál sokkal kiterjedtebb volt.

<sup>84</sup> Lásd a fentebb a British Gas Plc.-ről illetve lentebb a 37. oldalon a La Posteról írottakat, amely utóbbi 1990-ig a francia állam része volt: 1990-ben alakult monopol vállalattá.

A privatizáció (harmadik helyzet) azonban általában koncessziós rendszerben történt, azaz a magánoperátorok időleges – és zömmel hosszú időre szóló – monopóliumot kaptak a szolgáltatás nyújtására. A részben külsők által nyújtott szolgáltatásba az állam – az árképzésen kívül is – továbbra is bele kívánt szólni, de ezt most már csak jogszabályokon keresztül tehetette meg. Emellett szükséges volt az is, hogy a távközlési, vasúti és energiatársaságok korábbi hatósági jellegű feladatait tőlük elkülönült állami hatóságok vegyék át (lásd alább a 2.8. pontban az unbundlingnál), és így a koncessziós társaságok ténylegesen gazdasági szereplőkként működhessenek a „piacon”.

A liberalizáció gyakorta csak a negyedik fázisban jelent meg,<sup>85</sup> és ez a piaci verseny legalább részleges bevezetését jelentette. Míg ugyanakkor más hasonló pályát bejárt szektorokban – telekommunikáció, hírközlés – a liberalizáció egyik fő motorja a technológiai változás volt, és csak ennek kibontakozását segítette a jogi szabályozás reformja, addig bizonyos leegyszerűsítéssel az mondható, hogy az energiaszektorban a jogi szabályozás módosítása maga a változás, ez pedig a jogi monopóliumok megszüntetésében és a természetes monopóliumok oldásában áll.

A liberalizáció kihat a közszolgáltatásokat igénybevevőkre is. Amíg a korábbi szakaszokban az állam nagyvonalúságából részesedtek, innentől inkább tudatos fogyasztókként jelennek meg, és a szolgáltató és az igénybevevő között fogyasztási szerződéseket kötnek.<sup>86</sup>

A liberalizáció során a vertikális részpiacokra beengedték a versenyt, azaz egy-egy piaci szegmensben már nemcsak egy-egy területileg és jogilag védett termelő-szolgáltató működhet. A liberalizáció a legtöbb tagállamban (de nem mindegyikben) az európai egységes piac kialakításának örvén ment végbe, azaz úgy, hogy az egyik tagállam monopolkoncesszionáriusát a másik tagállam monopolkoncesszionáriusával hozták versenybe, mondván, az egységes piac nemzeti alapon történő felszabdaltsága jogellenes (negyedik helyzet). Ebben a kontextusban jelent meg az először a telekommunikációból ismert nyílt hálózati hozzáférés szabályozási technikája, amellyel megtörik a hálózatos monopólium egyeduralmát, és elválasztják egymástól a szolgáltatást és az infrastruktúrát.

Ebből a helyzetből továbblépés, ha a szolgáltatás nyújtását általában is, a technikai-biztonsági-prudens működési szempontokra figyelemmel, mindenki számára lehetővé teszik (ötödik helyzet – igazi liberalizáció). Ebben az esetben rendkívül részletes és bonyolult piacsabályozásra van szükség, és a piac bizonyos jellemzői (például hosszú távú szerződések) továbbra is a liberalizáció ellen hatnak.

**A liberalizáció nemzetközi kontextusa.** Az Unió liberalizáció az amerikai és az Unió angolszász tagállamokból származó elméleti-ideológiai,<sup>87</sup> politikai és a világgazdaságban ható elsősorban gazdasági nyomásból fakadt. Ugyanakkor a WTO születésével a kilencvenes évek közepén politikai/jogi nyomán is támadt a liberalizációra.<sup>88</sup>

Mint azt fentebb már leírtam, az Unión belüli liberalizáció, ahol és amennyiben illetve amikor lezajlott, az zömmel (Nagy-Britannia és Írország illetve Finn-és Svédország kivételével bizonyos esetekben) az Unió szabályozás hatására zajlott le. A közösségen kívüli szereplők csak a közösségen belüli letelepedést követően élvezhetik a liberalizáció

<sup>85</sup> A folyamatról: Koen Nomden: Reconciling Liberalization and Public Service Obligations Proceedings of a colloquium on Managing Universal Service Obligations in Public Utilities in the European Union, held at EIPA, Maastricht, 28-29 November 1996.

<sup>86</sup> Davies Gareth: Competition, free movement and consumers of public services EBLR vol 17. 2006 95-104.o.

<sup>87</sup> Milton Friedman (1912 -2006) neoliberais amerikai közgazdász, a chicagói iskola vezéralakja, aki Nixon elnöksége idején az USA kormányának egyik legbefolyásosabb gazdasági tanácsadója volt. 1976-ban Nobel-díjat kapott. Legnagyobb hatású írásai *Capitalism and Freedom* ISBN 0-226-26401-7 (1962) ; *There's No Such Thing as a Free Lunch* (1975), columns from *Newsweek* magazine; *Free to Choose: A personal statement*, with Rose Friedman, (Harcourt 1980) 338.o. ISBN 0-15-633460-7

<sup>88</sup> Bár megfigyelésem szerint a liberalizáció lelassulása éppen a GATS kötelezettségek megjelenésével esett egybe.

előnyeit, harmadik államok honosai legfeljebb a WTO keretében vállalt szerződéses és egyéb kötelezettségvállalások<sup>89</sup> soványa előnyeit élvezhetik.

A nemzetközi liberalizációs jogi nyomást a WTO szabályozási rendszerének a középső pillére, a GATS teremti meg.

Az Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről (a „GATS”) a szolgáltatásnyújtás és igénybevétel globális liberalizációját célozza, és erre fogja hosszabb távon kötelezni a részes államokat.<sup>90</sup> A GATS kötelezettségek egyrészt a GATS általános szabályaiból, másrészt a tagállami kötelezettségvállalásokból (commitments) származnak. Tulajdonképpen a kötelezettségvállalás nyitja meg az ágazatot a harmadik állam szolgáltatói előtt.

A GATS I. rész I. cikk (Hatókör és meghatározások) 1. pontja kimondja, hogy az Egyezmény a Tagok azon intézkedéseire vonatkozik, amelyek hatással vannak a szolgáltatások kereskedelmére. Az egyezmény ezeket az intézkedéseket<sup>91</sup> szabályozza és ebben a körben ténylegesen korlátozza. A szolgáltatás kereskedelmét az I. cikk 2. pontja gyakorlatilag mint nemzetközi szolgáltatásnyújtást határozza meg.<sup>92</sup>

A „szolgáltatások” fogalmát ugyanez a pont úgy határozza meg, mint olyan kifejezést, amely „minden érintett szektorra vonatkozik, kivéve a kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatásokat”. A „kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatások”-at pedig úgy határozza meg, mint azokat a szolgáltatásokat „amelyeket nem üzleti alapon és nem egy vagy több szolgáltatóval versengve nyújtották”. Azaz bár a „szolgáltatás” definícióját a megállapodás nem tartalmazza, de kizárja a hatálya alól a kormányzat által a köz érdekében nyújtott szolgáltatásokat. A kormányzati tevékenység keretében nyújtott szolgáltatások fogalma sok vitát váltott ki, mivel a szerződés által használt „üzleti alapon” és a „nem versengve” kifejezések igen eltérő értelmezésekre adnak lehetőséget. Igen elterjedt a nézet, hogy csak az olyan szolgáltatások esnek ennek a kivételnek a hatálya alá, amelyeket monopolhelyzetben levő közszolgáltatók nyújtanak, de kifejezetten nem haszonszerzési céllal, mint ahogy ma Magyarországon a társadalombiztosítási szolgáltatásokat vagy mondjuk az ügyvédek felelősségbiztosítási szolgáltatása (MÚBSE) működik.

A fentiek szerint tehát nem a szolgáltatás közérdekű jellege vagy annak a nemzeti szabályok szerinti minősülése vagy a szolgáltatás nyújtójának kiléte dönti el, hogy egy adott szolgáltatás a GATS hatálya alá esik-e vagy sem, hanem az, hogy azt versengő és üzleti alapon nyújtják-e vagy sem. Ennek megfelelően a WTO tagok kormányzatainak a kezében van a döntés a tekintetben, hogy egyes szolgáltatások a GATS hatálya alá esnek-e vagy sem. Ha egy olyan alapvető szolgáltatást, mint mondjuk az egészségbiztosítás nem a többi szolgáltatóval versengő szervezet nyújt nem üzleti alapon, akkor arra a területre a GATS szabályok sem vonatkoznak. Ha azonban több versengő egészségbiztosító jelenne meg, akkor az egészségbiztosítási szolgáltatás is a GATS hatálya alá kerülne.

A fentiek szerint a GATS nem akadályozza meg a tagokat abban, hogy saját nemzeti szabályozást alakítsanak ki az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra vonatkozóan, de a

<sup>89</sup> Az EU és tagállamai módosított listája 2005. június 29-e (TN/S/O/EEC/Rekontra1)

<sup>90</sup> Noha (mint azt a Bolkenstein irányelvvel kapcsolatos nehézségek jól mutatták) a liberalizációra az EU még saját kebelén belül sincsen felkészülve.

<sup>91</sup> Ennek a tág értelmezését a WTO Fellebbezési Testülete többször is megerősítette, aminek következtében aligha lehet találni olyan kormányzati intézkedést, amely ne lehetne potenciálisan a GATS hatálya alá tartozó. Ennek hatása leginkább a nemzeti szintű szabályozásra van.

<sup>92</sup> „A jelen Egyezmény céljából a szolgáltatások kereskedelme olyan szolgáltatásnyújtásként kerül meghatározásra, amely: a) egy adott Tag területéről, valamely másik Tag területére; b) egy adott Tag területén, valamely másik Tag szolgáltatásfogyasztói számára; c) egy adott Tag szolgáltatója által, valamely másik Tag területén lévő üzleti jelenlétén keresztül; d) egy adott Tag szolgáltatója által, valamely másik Tag területén természetes személyek jelenlétén keresztül valósul meg.” Nagy Boldizsár kollégám a gyatra hivatalos fordítást kritizálta konzultációnk során.

szervezetten belül politikai nyomán észlelhető a progresszív liberalizáció irányába és a tagok ennek megfelelően teszik meg kötelezettségvállalásaikat.

Amennyiben egy ágazatra a fentiek szerint egyáltalán kiterjed a GATS (mivel, hogy profitérdekeltségű szolgáltató nyújtja) a GATS szabályai azokban az ágazatokban ütközhetnek az általános gazdasági érdekű szolgáltatás rendszerével, amelyekben a tagok kötelezettségeket vállaltak.

Ebben az esetben a monopólium révén ellentételezett és ilyen keretben nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatás beleütközhet a XVI. cikkbe foglalt piacra jutási szabályokba, amennyiben a kötelezettségvállalás szerinti (az abban meghatározott kitételek, korlátozások és feltételek) kedvező elbánást kell biztosítani valamely másik tag szolgáltatásának, illetve szolgáltatójának és meg kell szüntetni a piaci monopóliumokat és egyéb, kizárólagos szolgáltatói pozíciókat. Elvileg a XVII. cikkben megfogalmazott nemzeti elbánás alapján a kötelezettségvállalás által érintett körben, a másik részes állam szolgáltatását, illetve szolgáltatóit, a szolgáltatásnyújtást érintő intézkedésekkel összefüggésben ténylegesen és jogilag<sup>93</sup> legalább olyan elbánásban kell részesíteni, mint saját hasonló szolgáltatásait vagy szolgáltatóit.<sup>94</sup>

A nemzeti szabályozásra vonatkozó VI. cikk alapján a szükségeshez képest aránytalan terhet jelentő nemzeti szabályokat (engedélyezés, technikai és képesítési követelmények stb.) a tagállamoknak el kellene törölniük.<sup>95</sup> E szabály lényegében a nemzeti elbánásról szóló cikk hatálya alá nem tartozó, tehát nem diszkriminatív nemzeti szabályok szolgáltatásokra gyakorolt hatását szabályozza.<sup>96</sup> E szabály a későbbiekben lehetővé teheti, hogy a WTO a GATS által erős nyomást gyakoroljon a tagjaira a szolgáltatások minél nagyobb mértékű liberalizációja érdekében.

E szabályok kidolgozása egyébként jelenleg is folyik. Az illetékes munkacsoport elnökének 2006. júliusi<sup>97</sup> összefoglalója szerint ekkor az álláspontok még nem voltak elég közel egymáshoz ahhoz, hogy közös álláspontot lehetett volna előterjeszteni. Ha viszont elfogadják, a VI. cikk alapján kibocsátott szabályozás az általános gazdasági érdekű szolgáltatások vonatkozásában az uniós liberalizáció második illetve harmadik generációs szabályaihoz hasonló szabályok elfogadását vetíti elő.

Összességében a GATS szabályok általános gazdasági érdekű szolgáltatás-re gyakorolt hatása két tényezőn múlik. Egyrészt az adott tag közérdekű szolgáltatásokra vonatkozó nemzeti szabályozásán és tényleges intézkedésein, másrészt pedig az illető tag által tett kötelezettségvállalások hatályán (milyen szektorra vonatkoznak) és tartalmán (milyen feltételek, korlátozások mellett teszi meg azokat). A GATS-ból fakadó folyamatos

<sup>93</sup> A tagok teljesíthetik a cikkben foglalt követelményeket azáltal, hogy egy másik tag szolgáltatásainak és szolgáltatóinak, a saját hasonló szolgáltatásainak és szolgáltatóinak nyújtott elbánással formálisan azonos, illetőleg attól formálisan eltérő elbánást biztosít. A formálisan azonos vagy a formálisan eltérő elbánás kevésbé kedvezőnek minősül, amennyiben módosítja a versenyfeltételeket valamely másik tag hasonló szolgáltatásaival vagy szolgáltatóival szemben, az adott tag szolgáltatásainak és szolgáltatóinak javára.

<sup>94</sup> A hasonló szolgáltatás, illetve szolgáltató kitétel értelmezése azonban kényes kérdés. Hasonlónak tekinthető egy ugyanolyan általános érdekű szolgáltatást nyújtó köz- és magánszolgáltató? Vonatkozik a diszkrimináció tilalma egy másik tag magánkézben levő monopolszolgáltatójára? Ezeket a kérdéseket a gyakorlat még nem oldotta meg.

<sup>95</sup> Annak érdekében, hogy a minősítési követelményekkel, technikai szabványokkal és az engedélyezési követelményekkel összefüggő intézkedések ne idézzenek elő indokolatlan akadályokat a szolgáltatás-kereskedelemben, a Szolgáltatás-kereskedelmi Tanács bármilyen szükséges „fegyelmet” elrendelhet. Ez - egyebek között - azt célozza, hogy az említett követelmények a) alapját tárgyilagos és átlátható kritériumok képezzék, úgy mint hozzáértés és a szolgáltatásnyújtásra való felkészültség; b) a szolgáltatások minőségének biztosítása kapcsán, ne jelentsenek az indokoltnál nagyobb megterhelést; c) az engedélyezési eljárás esetében, önmagukban ne korlátozzák a szolgáltatásnyújtást.

<sup>96</sup> DOMESTIC REGULATION AND TRADE IN SERVICES: DESIGNING GATS RULES, szerző: Aaditya Mattoo, 2004. március 28.

<sup>97</sup> DISCIPLINES ON DOMESTIC REGULATION PURSUANT TO GATS ARTICLE VI:4 CONSOLIDATED WORKING PAPER Note by the Chairman, Working Party on Domestic Regulation (JOB(06)/225, July 2006



liberalizációs nyomás elsősorban politikai jellegű, és eddig nem volt elegendő az Unión belüli folyamatok ellensúlyozására.

### 2.3. A piaci kudarc fogalma és típusai

Noha a dolgozat témája elsődlegesen nem közgazdasági problémák elemzésére irányul, illetve a szerzője sem közgazdász, a hatékony piaci verseny problémái, kudarcai fogalmának és elméletének rövid ismertetése elengedhetetlennek tűnik, mivel a téma gazdasági, tudományos és politikai megközelítésében is mind a monopóliumok, mind az állami támogatások politikai kudarcként íródnak le, így a monopóliumok állami támogatása egyfajta dupla kudarc.

A téma szakértői némileg eltérően határozzák meg a piaci kudarc fogalmát. Piaci kudarcról általánosságban akkor beszélnek, ha a piac önmagában nem nyújt gazdaságilag hatékony eredményt.<sup>98</sup> Általánosan elfogadottnak tűnik a közjavak, a monopóliumok, az externáliák, a tökéletlen információ és a piac rövid távú érdekeltiségének problematikája piaci kudarcként való elismerése. E pontban ezek a fogalmak és „piaci kudarok” mibenléte kerül röviden ismertetésre.

#### 2.3.1. A közjavak fogalomköre

A közgazdasági irodalom közjavak és magánjavak között tesz különbséget. A magánjavakra az a jellemző, hogy a fogyasztók rivalizálnak a fogyasztásban, s megvalósítható a fogyasztók bizonyos részének kizárása fogyasztásukból. Ezeket a piacon, pénzért lehet megszerezni, a kínálatot a termelők biztosítják. A fogyasztó pontosan azonosítható. Magánjavak lényegében a hagyományos piaci áruk.

A közjavak ezzel szemben azok a jóságok, amelyek elvileg kimeríthetetlenek, fogyasztásukból nem zárható ki senki, s amelyek egyének általi fogyasztása nem csökkenti a többiek rendelkezésére álló készletet, azaz a fogyasztók nem rivalizálnak egymással. A közjavak jellemzően csak kollektíven hasznosíthatók, illetve fogyasztásukra a kollektív fogyasztás a jellemző, azaz egyidejűleg többen is fogyaszthatják ugyanazon szolgáltatást.

A közjavak fogalmával David Hume<sup>99</sup> foglalkozott először. Felismerte, hogy ha a magánpiac nem biztosíthat közjavakat, mert a magánjavak egyik lényeges vonása, hogy az egyének kizárhatók hasznaik élvezetéből, akkor kollektív döntéshozattal a politikai piacnak be kell avatkoznia, mert vannak olyan jóságok, amelyekből senkit nem lehet kizárni és csak kollektívan teremthetők meg hatékonyan.

Adam Smith A nemzetek gazdagságában<sup>100</sup> azt írta: „a közösségnek kötelessége, hogy tagjai számára előteremtsen bizonyos jóságokat”. Érdekes, hogy ezt a gondolatot éppen Smith a liberális közgazdaságtan és a „láthatatlan kéz” fogalmát megalkotó gondolkodó fogalmazta meg, aki számára ezek szerint nyilvánvaló volt, hogy a piac nem mindenkor és mindenütt hatékony.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Richard O. Zerbo Jr. & Howard McCurdy: “The End of Market Failure” Regulation Vol. 23, No. 2 10.o. <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv23n2/zerbo.pdf>

<sup>99</sup> Essays, moral, political and literary / Hume, David.- Indianapolis, 1985.; David Hume: Értekezés az emberi természetről, Budapest: Gondolat, 1976 (Bence György fordítása); David Hume: Tanulmány az erkölcs alapelveiről, Budapest: Osiris, 20003 (Miklósi Zoltán fordítása)

<sup>100</sup> Smith, A. [1992]: A nemzetek gazdagsága; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

<sup>101</sup> Mészáros József: Egyéni hasznok és közjóságok, avagy meddig ér a láthatatlan kéz? 2006. május XLIX. évfolyam 5. szám

A szintén klasszikus John Stuart Mill<sup>102</sup> híres világítótorony-példázatával<sup>103</sup> mutatta be azt, hogy a közösség felelőssége bizonyos közérdekű intézmények létrehozása és fenntartása.

A ma már szintén (XX. századi) klasszikusnak tekintett Paul Samuelson<sup>104</sup> szerint a honvédelem, a jogrendszer, a nemzetbiztonság és a közbiztonság is közjóságnak tekinthető. Ebből sokan arra következtettek, hogy bármely társadalmi intézmény közjóság, például az árak stabilitása vagy a teljes foglalkoztatás is. Később kiterjesztették ezt az értelmezést a kormányzati programokra, a közösségi döntésekre stb. Így gyakorlatilag nagyon kevés olyan közintézmény vagy közösségi döntés maradt, amely nem volt a fogalom körébe sorolható.

A közjavak fogalma egyébként összekapcsolódott a játékelmélettel is.<sup>105</sup> A közjavak jellegéből fakadóan bizonyos szintig mindenki hozzáférhet azokhoz, így természetes esetben logikus egyfajta „potyautas-magatartás”. Olson mutatott rá ebben a körben a hatvanas években, hogy, kiegészítő eszközök és megfontolások nélkül nem kerülhető el a potyautas-probléma (freerider-paradigm). Egy közösség egy tagjára akkor jellemző a potyautas-magatartás, ha úgy véli, hogy több egyéni haszna származik az ún. dezertálásból, mint a közjóság előállításában való részvételből.<sup>106</sup> A definíció nem azt tételezi fel, hogy az egyének játékelméleti szituációban vannak, csak azt, hogy képesek mérlegelni a közjóság létrehozásában való részvétel racionalitását a saját szempontjukból.

Jelenleg a közgazdasági irodalom egyetért abban, hogy a közjavak olyan jóságok, amelyek fogyasztásából senkit sem lehet kizárni, mert nincs tulajdonosuk (res nullius); vagy mert emberek egy csoportja közösen tulajdonolja (res communis) vagy mert bár tulajdonjoguk ugyan egyénekhez van rendelve, de nem kikényszeríthető vagy nem teljes.<sup>107</sup> Egyetértés van abban is, hogy a közjavak használata nem szükségképpen ingyenes vagy korlátlan.<sup>108</sup>

A közjavakon belül megkülönböztetik<sup>109</sup> a **szabad természeti javakat** (víz, levegő stb.), amelyek korlátlanul és mindenki számára rendelkezésre állnak és a **termelt közjavakat** (utak, kresztáblák). A közös javak gyakran állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak.<sup>110</sup>

A liberális közgazdaságtan több, korábban közjóságnak kikiáltott szolgáltatásról - rendőri védelem, bírászkodás, egészségügy, vízszolgáltatás - kimutatta, hogy azok valójában nem

<sup>102</sup> John Stuart Mill: Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy edited with an introduction by W. J. Ashley, M.A., M.Com., Professor of Commerce in the University of Birmingham, Sometime Fellow of Lincoln College, Oxford. 1909, London; Longmans, Green and Co. (Based on the 7th edition. First edition published 1848; first publication of the 7th edition, 1870). Teljes szövege megtalálható: <http://www.econlib.org/LIBRARY/Mill/mlPtoc.html>

<sup>103</sup> Lásd még erről: Ronald Coase: The Lighthouse in Economics, Journal of Law and Economics, 1974.

<sup>104</sup> Paul A. Samuelson: "The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, 1954. november. A közjóság „olyan jóság, amelyet közösen élvezünk, vagyis fogyasztása nem eredményezi azt, hogy az adott jóságból mások csak keveset fogyaszthatnak.” Hangsúlyozta, hogy a közjavak markánsan különböznek a magánjavaktól, amelyek feloszthatók az egyének között. A magánjavak esetében a teljes fogyasztást az egyének fogyasztásának összegeként adhatjuk meg, míg a közjavak esetében mindenki a jóság egészét használhatja.

<sup>105</sup> Axelrod, Robert (1984): The Evolution of Cooperation. Basic Books, New York.; Mancur Olson (1964) A kollektív cselekvés logikája. Közjavak és csoportelmélet. Osiris 1997.

<sup>106</sup> Valamilyen külső eszközzel kell tehát arra ösztönözni a nagycsoportok tagjait, hogy részt vegyenek a jóság előállításában. Ilyenek lehetnek bizonyos szelektív ösztönzők, kiegészítők, juttatások stb. Olson javaslataiból a közösséget irányítók felelőssége következik, hiszen a közjóságok létrehozása külső beavatkozáson múlik, így kívülről kell bevenni a közösségbe azokat az eszközöket, amelyek e folyamatot elősegítik.

<sup>107</sup> Álláspontom szerint az egészségügyi szolgáltatás ma Magyarországon ilyen egyfajta sajátos közjósággként működik, hiszen a hozzáférés nem, illetve nem jól szabályozott.

<sup>108</sup> Az ingyenes használat csupán az egyik lehetséges megközelítése annak, ahogy a közösség tagjainak rendelkezésére bocsáthatja az adott jóságot.

<sup>109</sup> Tyler Cowen: Public Goods and Externalities <http://www.econlib.org/>

<sup>110</sup> Néhány közgazdász a meritikus javak kifejezést használja azon magánjavakra, amelyeket biztosíthatna a magánpiac is, mégis a politikai piac gondoskodik róluk vagy finanszírozza őket, mivel az állampolgárok azt hiszik, hogy ha kizárólag a magánpiacon lehetne megszerezni őket, akkor néhány ember nem fogyaszthatna elegendő mennyiségűt belőlük. A meritikus javak azok számára magánjavak, akik fogyasztását az állam támogatja, azon polgárok számára viszont közjavak, akik finanszírozzák őket.

teljesítik a közjavak definícióját. A liberalizációs folyamat során közjavakból fokozatosan magánjavak lettek.

A javakat az alábbiak szerint szokta a közgazdasági irodalom csoportosítani, aszerint, hogy használatuknak ki viseli a költségét és ki élvezi a gyümölcseit. Ezek a kérdések a birtoklás és tulajdonlás jogi kérdéseivel is összefüggenek.

	<b>Kizárható fogyasztó</b>	<b>Nincs kizárás</b>
<b>Rivalizáló fogyasztás</b>	Magánjóság (pl. élelmiszer)	Közös jóság (pl. közutak)
<b>Nincs rivalizálás</b>	Klubjóság (pl. mosókonyha)	Tiszta közjóság (pl. tiszta levegő)

### 2.3.2 Monopóliumok

A közjavakon túl piaci kudarcnak minősül a monopólium léte is. A monopolista pozíció alapvetően egy olyan piaci struktúra, amelyben egyetlen szereplő hoz létre valamely, jól azonosítható terméket vagy szolgáltatást, az előállított terméknek vagy szolgáltatásnak nincsen ésszerű helyettesítője, és a piacra lépés új szereplők számára korlátozott vagy költséges. Jellemző az is, hogy a piaci ár nem jelenik meg külső adottságként a monopolista számára: a monopolista mint ármegállapító az ár és a kibocsátás olyan szintjét határozhatja meg, ahol profitja maximális.<sup>111</sup>

A monopol pozíció számos tényező - pl. kartellek, a növekvő volumenhozadék törvénye<sup>112</sup>, a kutatások megérdemelt eredményeinek időleges védelme (pl. a szabadalmak), vagy éppen az állami szabályozás<sup>113</sup> – hatására alakulhat ki.

A monopolista pozíció kialakulása jelentős mértékben akadályozza a Pareto-hatékonys<sup>114</sup> állapot kialakulását, ugyanakkor bizonyos esetekben csak a monopólium biztosíthatja valamely termék hatékonyság termelését.

### 2.3.3 Külső gazdasági hatások: az externáliák

Az externáliák is piaci kudarcok. Ezek akkor jelentkeznek, amikor a gazdasági szereplők tevékenysége nem szándékoltnak okoz többletköltséget vagy -bevételt, akik nem részesei az adott tranzakciónak, így az adott externália a jólétüket – akár pozitív, akár negatív irányba – a jövőhagyásuktól függetlenül befolyásolja.<sup>115</sup>

<sup>111</sup> Míg a versenyző vállalat annyit termel (abban a pontban termel), ahol az ár egyenlő a határköltséggel, addig a monopolista vállalatok esetében az ár meghaladhatja a határköltséget. Így az ár magasabb, a kibocsátás pedig kisebb, mint a versenyző vállalatoknál. A monopóliumok termeléskorlátozása – a kibocsátás alacsonyabb szintje és az így fellépő erőforrás-megtakarítás -, valamint az előállított termékek és szolgáltatások magasabb árai a monopólium tulajdonosait hozzák kedvezőbb, a fogyasztókat pedig rosszabb helyzetbe.

<sup>112</sup> A növekvő volumenhozadék törvénye („economies of scale”) akkor érvényesül, ha a ráfordítások – a termeléshez felhasznált összes tényező - mennyiségének növelését meghaladóan növekszik a kibocsátás volumene. Ha a nagyobb méretű – vagy egyedüli – vállalatok egységnyi termelési költségeik csökkentésével előnyt élveznek a kisebb vállalatokkal szemben, „természetes” tendenciaként indul meg a monopolizálódás. A növekvő volumenhozadék törvénye nyújtotta előnyök kihasználása révén jöhetnek létre ún. természetes monopóliumok, így a volumenhozadék törvénye az oka annak, hogy bizonyos ágazatokban – úgy is mint a gépjármű- vagy repülőgépiparban, vagy éppen a távközlési- és villamosenergia-szolgáltatás, a vízellátás területén – számszerűleg kevés, de nagy méretű vállalat létezik. A természetes monopóliumok esetében szabályozás nélkül a piac a monopolistát extra profithoz juttatja, míg eközben jelentős holttehervesztés jelentkezik a társadalom szintjén.

<sup>113</sup> Ez jelen tanulmány egyik témája, a monopólium útján biztosított közszolgáltatás.

<sup>114</sup> Pareto-hatékonyságnak nevezzük azokat a gazdasági helyzeteket, amelyekben senki sem kerülhet kedvezőbb helyzetbe anélkül, hogy ezáltal valakinek a helyzete ne rosszabbodna – közgazdasági megközelítésben, ha az ár és a határköltség megegyezik.

<sup>115</sup> A pozitív externáliák iskolapéldája a méhtenyésztő és virágtermesztő szomszédja kapcsolata, hiszen mindkettőjüknek kölcsönösen pozitív termelési hatások merülnek fel, vagy annak az embernek a helyzete, aki nem oltatta be magát valamely vírus ellen, míg körülötte mindenki más ezt megtette. Tipikus negatív externália az autópálya okozta légszennyezés vagy zajártalom, vagy valamely vegyi üzem működésével járó légszennyezés.

Pozitív externáliák esetében a társadalmi határhaszon nagyobb (illetve a társadalmi határköltség kisebb), negatív externáliáknál pedig a társadalmi határhaszon kisebb (illetve a társadalmi határköltség nagyobb), mint az egyéni határhaszon vagy határköltség. A negatív externáliákat kiváltó termékekből jellemzően többet, a pozitív externáliákat kiváltó termékekből pedig kevesebbet termelnek vagy fogyasztanak, mint arra szükség lenne, vagy az a társadalmilag hatékony termelést és fogyasztást biztosítaná.<sup>116</sup>

Tipikusan negatív externáliákkal magyarázható egyes közszolgáltatások – pl. a járvány elleni védőoltások szükségessége.

### 2.3.4 A piac rövid távú érdekeltsége

A piaci szereplők jellemzően rövid távon gondolkodnak: ennek oka lehet a tőkeigényes beruházások miatt fellépő egzisztenciális biztonság igénye – hiszen ezek a beruházások jellemzően hosszabb idő alatt térülnek meg -, illetve a hosszú távú befektetésekkel kapcsolatos bizonytalanság. Ehhez a problematikához kötődik, az elsősorban az energiaiparban ismert hosszú távú szerződések kérdése<sup>117</sup>.

Az állam ezen piaci kudarc „kijavításánál” komoly szerepet tölt be: ahol a magántőke nem teremti meg valamely hosszú távú és tőkeigényes beruházás fedezetét, ott állami szerepvállalás nélkül kicsi az esélye annak, hogy a célzott beruházás megvalósuljon.

### 2.3.5 További piaci kudarcok

Három további piaci kudarcról beszél még hagyományosan a piaci kudarcok elmélete.

Piaci kudarc az asszimmetrikus információ<sup>118</sup> is. A Pareto-hatékony működés feltételezi a piaci szereplők teljes körű informáltságát, azt, hogy a piac szereplői a tények tökéletes ismeretében hozzák döntéseiket. Az információhoz jutás költségessége miatt azonban a termelők és a fogyasztók is téves döntéseket hozhatnak, illetve az illető piacra az információhiány miatt nem lépnek be a potenciális érdekeltek, illetve a piaci részvétel a szükségesnél magasabb költségekkel járhat.<sup>119</sup>

Az ún. szűkösségből fakadó járadék olyan termelői többletjövedelem, amely az egyébként versenyző és hatékony piacokon alakul ki emelkedő iparági kínálati görbe mellett. Példa rá az olaj- vagy a gáziparág.

---

<sup>116</sup> Az externáliák kialakulása jellemzően a tulajdonjogok, illetve ezek érvényesítése/érvényesíthetősége hiányára vezethető vissza. Az könnyen belátható, hogy egy telektulajdonos magától nem fizet a szomszédjának a szomszéd által szépen gondozott virágoskert látványáért. Társadalmilag hatékony termelés akkor érhető el, ha az adott termelés vagy fogyasztás teljes társadalmi haszna és költsége ismert, és az optimális termelési vagy fogyasztási mennyiséget ezek figyelembe vételével határozzák meg. A teljes társadalmi haszon és költség teljes körű felmérése természetesen nem minden esetben valósítható meg, de a külső gazdasági hatások internalizálásával (a tulajdonjog egyértelművé tételével, hatósági szabályozással, vagy annak lehetővé tételével, hogy az externális hatás kiváltója és annak haszonélvezője/elszenvedője megegyezzenek a felmerülő költségek vagy hasznok megosztásában) elérhető a kedvező hatást kiváltó tevékenységek körének bővülése, illetve a kárt okozó tevékenységek mennyiségének csökkentése.

<sup>117</sup> Lásd alább az állami támogatásoknál az átállásból eredő veszteségek megtérítését.

<sup>118</sup> Ilyen pl. a használtgépkocsi-vásárlás esete.

<sup>119</sup> Az egészségügyi biztosítás piaca jól szemlélteti az asszimmetrikus információk generálta problémákat: azáltal, hogy biztosítást általában azok kívánnak kötni, akik nagyobb kockázatnak vannak kitéve (és ezzel a biztosító tisztában is van, de az egyes személyek tényleges egészségi állapotát pontosan nem tudja felmérni), a biztosítási díjak is ehhez igazodnak, aminek hatására az átlagos egészségnek örvendő személyek már nem érdekeltek a biztosítás megkötésében. A biztosítótársaságok így nem az átlagos megbetegedési ráták alapján számolják ki díjaikat, hanem azon csoportnak a mutatóit figyelembe véve, amelyiknek a leginkább érdekében áll biztosítást kötni.

Káros versenyről<sup>120</sup> beszél a szakirodalom, amikor egy iparágban nem alakul ki stabil verseny. Itt az instabil piacok szabályozása azért szükséges, mert az iparágban enélkül a termelők és fogyasztók túlzottan nagy kockázatot vállalnának, ami nem hatékony piaci eredményhez vezetne.

## 2.4. Alapvető eszközök

A piaci kudarcok, és tágabb értelemben a hozzáférés kérdéséhez kötődik az alapvető eszközök koncepciója. Közgazdasági értelemben az alapvető eszközök olyan, a piaci hozzáférést befolyásoló jogok, eszközök, információk, másként olyan szűk keresztszettek – szűkek, mert kimerülő erőforrásról (frekvencia, felszállási idő a reptéren) vagy drágán létesíthető eszközről (kikötő, a reptéri földi kiszolgálás, a jegyfoglalási rendszer, a vasúti infrastruktúra, a telekommunikációs hálózatok, az energiaszállító kábelek) van szó - amelyek nélkül egy meghatározott piacra nem lehet belépni és ott szolgáltatást nyújtani a saját fogyasztóinak.<sup>121</sup> Aki nem fér hozzá az alapvető eszközhöz, az nem tud piacra lépni vagy piacon maradni.

A *B&I ügyben*<sup>122</sup> a Bizottság elfogadta, hogy az alapvető eszközök elméletét bármilyen infrastruktúrára alkalmazni lehet. Az alapvető eszköz fogalmát a Bizottság egy közleményében<sup>123</sup> is meghatározta. Eszerint olyan eszközt vagy infrastruktúrát nevezünk alapvetőnek, amely nélkülözhetetlen a fogyasztók eléréséhez és/vagy a versenytársak tevékenységének folytatásához, és amelyet nem lehet ésszerűen újból létrehozni. Az alapvető eszköz fogalmát a szolgáltatási kötelezettség megtagadása szempontjából is meg lehet határozni. Ha tehát egy erőfölényes helyzetben lévő vállalat visszatartja a szolgáltatást egy – általában tőle lefelé (downstream) elhelyezkedő – versenytársának, amely egyben vásárlója is, ennek a magatartásnak eltérő hatásai lehetnek a versenyre.<sup>124</sup> Ez a hatás pedig alapvetően az alábbi három tényezőtől függ:

1. van-e lehetősége a vásárlónak a terméket vagy szolgáltatást máshonnan beszerezni;
2. van-e versenytárs az alsóbb szintű (downstream) vertikumban;
3. mennyire fontos az adott termék/szolgáltatás a vásárló tevékenységében.

A *Magill ügyben* azt mondta ki a Bíróság, hogy egy eszköz akkor minősül alapvetőnek, ha *nincsen reális alternatíva* – azaz tényleges vagy lehetséges helyettesítő – a kérdéses infrastruktúra használata tekintetében.<sup>125</sup> A *Bronner ügyben*<sup>126</sup> az elengedhetetlenség meglétére a Bíróság egy a korábbiaknál szigorúbb vizsgálati módszert határozott meg: *a hálózat akkor elengedhetetlen, ha nem lehet megkettőzni, illetve annak megkettőzése gazdaságilag nem ésszerű* bármely olyan vállalkozás szempontjából, amelynek ugyanolyan piaci részesedése van, mint az erőfölényes vállalkozás downstream leányvállalatának.<sup>127</sup>

<sup>120</sup> Zolnai Marianna: Liberalizáció, versenyelméletek és szabályozás a hálózatos iparágakban DEBRECENI EGYETEM KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR DOKTORI ISKOLA Versenyképesség, globalizáció és regionalitás c. doktori program Kutatási fórum – 2004. január 15-17.

<sup>121</sup> Stena Sealink. OJ L 15/8, 1994. (66. paragrafus).

<sup>122</sup> Commission Decision IV/34.174 [1992.] 5 CMLR 255.

<sup>123</sup> Közlemény a versenyszabályok hozzáférési szerződésekre történő alkalmazásáról a távközlési szektorban. 1998 OJ C 265/02, 68. bekezdés.

<sup>124</sup> Ez volt a tényállás a Commercial Solvents (C-7/73, [1974] ECR 223.), azaz az egyik legfontosabb „szállítási megtagadása” ügyben is, ahol egy gyógyszer előállításához nélkülözhetetlen alapanyag piacán monopol helyzetben lévő vállalat kívánta kiterjeszteni tevékenységét a gyógyszer előállítás downstream piacára is, felhasználva ehhez erőfölényes helyzetét. Megtagadva az alapanyag szállítást, kizárta a gyógyszerpiaci versenyből addigi vásárlóját, jövőbeni versenytársát, mivel az nem tudta máshonnan beszerezni az alapanyagot, és anélkül nem tudott volna versenyben maradni.

<sup>125</sup> Radio Telefís Eireann and Independent Television Publications Ltd kontra Európai Bizottság, Joined Cases C-241/91 P&C-242/91 P, [1995] ECR I-743., 52. paragrafus

<sup>126</sup> C-7/97, Oscar Bronner GmbH & CO. KG kontra Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmH & CO. KG and Others [1999] 4 CMLR 112. o.

<sup>127</sup> A döntést számos kritika érte elsősorban amiatt, hogy nem adott egyértelmű iránymutatást arra, hogy miért elengedhetetlen az eszközhöz való hozzáférés a releváns piacon való verseny szempontjából. Emellett, bár a döntés tartalmaz egy gazdaságilag objektív szempontokon alapuló tesztet, ez a piacra újonnan belépők számára hátrányos következményekkel jár. Ennek az az

Az alapvető eszközök fogalma a monopolszabályozás és a piaci liberalizáció szempontjából meghatározó, bár a közszolgáltatások finanszírozása szempontjából nincs közvetlen jelentősége.<sup>128</sup>

## 2.5. Az állami támogatás közösségi jogi fogalma

Az EKSZ 87. cikkének (1) bekezdése a következőképpen fogalmaz az állami támogatásokról: „Kivéve, ha a szerződés másként rendelkezik, egy tagállam által vagy állami forráson keresztül nyújtott bármiféle támogatás, amely azáltal hogy egyes vállalkozásokat vagy egyes termékek előállítását előnyben részesíti, eltorzíja a versenyt vagy azzal fenyeget, amennyiben ez a tagállamok közti kereskedelmet érinti, összeegyeztethetetlen a Közös Piaccal.”

AZ EKSZ tehát oly módon határozza meg az állami támogatást, hogy az államtól származik, összeegyeztethetetlen a közös piaccal és káros hatásai vannak a piacra.<sup>129</sup> Az Európai Bíróság nyilvánította ki, hogy a 87. cikk (1) bekezdése: „a tagállamok olyan döntéseire utal, melyekkel saját gazdasági és társadalmi céljaik megvalósítása érdekében egyoldalú autonóm döntéssel, kötelezettségvállalással vagy más személyek forrásaiból olyan előnyöket nyújtanak nekik, amelyeknek az a szándékuk, hogy az elérni kívánt gazdasági és szociális céljaikat megvalósítsák”.<sup>130</sup>

Az EKSZ 87. cikk (1) bekezdése, az idézett bírósági definíció valamint a Bizottság kvázi-jogi dokumentumai világították meg igazán a fogalom mibenlétét. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a „támogatás” minősítéshez a fenti rendelkezésben írt valamennyi feltétel együttes teljesülése szükséges.<sup>131</sup>

A tudományos definíciós kísérletek az állami támogatás *fogalmának jelenleg négy*<sup>132</sup> *aspektusát* emelik ki<sup>133</sup>, és ezeket a bizottsági elemzések is elfogadják:

- a) előnyben részesíti azt, akinek juttatják,
- b) közpénzekből folyósítják,
- c) szelektíven vagy szektor specifikusan folyósítják,
- d) kihat a tagállamok közötti kereskedelemre.<sup>134</sup>

---

oka, hogy annak ellenére, hogy nem azonos pozícióból indulnak, mégis ugyanazoknak a feltételeknek kell megfelelniük, mint a piacon már jelenlevő, domináns pozíciójú vállalatoknak. Ez pedig azt jelenti, hogy ők soha nem lesznek olyan helyzetben (ellentétben egy a piacon már jelenlevő, nagy pénzügyi erővel rendelkező vállalattal), hogy vállalják az eszköz újbóli létrehozásához szükséges óriási költségeket a piacra lépés sikerének garanciája hiányában. Ezen új teszt alkalmazása az alapvető eszközök elméletének alkalmazását leszűkíti azokra a piacokra, ahol gyakorlatilag csak egy vállalat lehet életképes. Lásd Sheehan, E.: Unilateral Refusals to Deal and the Role of the Essential Facilities Doctrine; World Competition Law Review Vol. 22 No. 4 December 1999, 82.o.; Bergman, M: The Bronner case – A Turning point for the Essential facilities Doctrine?; Editorial [2000] ECLR, 61.o.

<sup>128</sup> Rydiard, D.: Essential Facilities and the Obligation to Supply Competitors under UK and EC Competition Law; [1996] 8 ECLR, 444.o. A hatékony verseny kialakítása és védelme szempontjából az a kérdés, hogy az adott eszköz birtokosa tényleges versenynyomásnak van-e kitéve azáltal, hogy a már meglevő, vagy a potenciálisan létrehozható eszközök versenyhelyzetet teremtenek. Ez a ma elsődlegesen alkalmazott megközelítés azonban az elmélet alkalmazását a természetes monopóliumokra szűkíti le, hiszen ezek esetében áll az fenn, hogy a versenytársak nem tudják őket újból létrehozni.

<sup>129</sup> 173/73 Olaszország kontra Bizottság ügy [1974] ECR 709. o.

<sup>130</sup> 61/79 Amministrazione delle finanze dello stato kontra Denkavit [1980] ECR 1205. o.

<sup>131</sup> Lásd a C-142/87. sz. Belgium kontra Bizottság ún. Tubemeuse-ügyben 1990. március 21-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-959. o.] 52. pontját, a C-278/92–280/92. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben 1994. szeptember 14-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-4301. o.] 20. pontját, a C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság ügyben 2002. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2002., I-4397. o.] 68. pontját és a C-280/00. sz. Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-7747. o.] 74. pontját.

<sup>132</sup> A szakirodalomban megjelent az államnak való betudhatóság fogalma is a Bíróság Pearle ügyben hozott döntéséhez kötődően, de ez még nem széles körben elfogadott. Lásd Alexis(2004) 24. o.

<sup>133</sup> Quigley (1988); Dony-Bartholme (1988).

<sup>134</sup> Fontos megjegyezni, hogy a 87. cikk (1) bekezdése az új támogatások nyújtását tiltja, illetve korlátozza, a korábban már fennállt támogatásokat nem.

### 2.5.1. Az előny értelmezése

Az állam természetesen jogosult különböző ügyleteket végezni állami és magánvállalatokkal is. A Bizottság az úgynevezett tranzakciós megközelítést teszi magáévá, azaz, ha az ügylet kiegyenlített, azaz érvényesül a quid pro quo, akkor nincsen szó támogatásról. Azaz, ha nincsen előny, akkor nem beszélhetünk támogatásról sem. A támogatás általában nem abban a formában jelenik meg, hogy egy költségvetési számláról egy vállalati számlára pénzt utalnak át. Ez már inkább a kivétel. A Bíróság gyakorlata ennél sokkal kiterjesztőbben értelmezi az előny fogalmát,<sup>135</sup> és ez mára már nem vita tárgya. Egy bonyolult társasági vitával kapcsolatban a C-237/04. sz. Enirisorse SpA kontra Sotacarbo SpA ügyben<sup>136</sup> pl. a Bíróság az ítélet 41.cikkében kimondta:

*“... az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a támogatások fogalma nemcsak a ténylegesen nyújtott juttatásokat foglalja magában, hanem az olyan beavatkozásokat is, amelyek különböző formát öltve enyhítik a vállalkozás költségvetését rendszerint érintő terheket, és amelyek így anélkül, hogy a szó szoros értelmében támogatásoknak minősülnének, ugyanolyan jelleggel és hatással rendelkeznek.”<sup>137</sup>*

Az előny fogalom meghatározásának amerikai és európai értelmezése eltér.<sup>138</sup> Az előbbieket szerint a szubvenció/támogatás előny fogalmában nincs benne, hogy a kérdéses intézkedés ténylegesen költségvetési terhet keletkeztet-e vagy sem, és így önmagában az intézkedés miatt a kedvezményezettnek jelentkező előny is megalapozza a támogatás létezését. Az EU azonban csak azokat a támogatásokat tekinti szubvenciónak, ahol az előny költségvetési teherrel is párosul.

Vita az Unión belül inkább csak azokban a bonyolultabb konstrukciókban merül fel, ahol az előny fennállása csupán a konkrét körülmények ismeretében állapítható meg.

#### 2.5.1.1. Közmunkák, infrastruktúra

Az állami támogatási szabályok nem rendezik adekvátan azon állami vagy önkormányzati *közmunkák kérdéseit*, melyeket azért végeznek vagy végeztetnek az államok, hogy beruházókat csábítsanak egy bizonyos régióba, vagy hogy csökkentsék a beruházások indulási költségeit. Így az előny például kedvező áron az állam által a gazdálkodók számára rendelkezésre bocsátott infrastruktúra, építési telek<sup>139</sup> vagy épület<sup>140</sup> rendelkezésre bocsátásában állhat. Az infrastruktúra vonatkozásában a Bizottság máig is releváns álláspontja szerint a hagyományosan az állami vagy önkormányzati költségvetésből létrehozott infrastruktúra megépítése egyáltalán nem tekinthető gazdasági tevékenységnek az állam vagy önkormányzat részéről amennyiben az infrastruktúra mindenki számára azonos feltételekkel nyitva áll.<sup>141</sup> A magánszféra által (akár PPP konstrukcióban) vagy az állam

<sup>135</sup> 6–11/69 Franciaország kontra Bizottság [1969] REC 526. o.; 173/73 Olaszország kontra Bizottság [1974] REC. 709. o.

<sup>136</sup> Az ECR-ben vagy az EBHT-ban még nem tették közzé.

<sup>137</sup> Lásd erről még a C-143/99. sz., Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben 2001. november 8-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-8365. o.] 38. pontját és a Heiser-ügyben [EBHT 2005., I-1627. o.] 2005. március 3-án hozott ítélet 36. pontját.

<sup>138</sup> Ennek egyik legmarkánsabb megnyilvánulása, hogy a támogatás fennállásának megállapításához szükségszerű-e a költségvetési terhelés jelenléte.

<sup>139</sup> Bull. EC 7/8-1991 1.2.74.

<sup>140</sup> Agence Europe, 1987 IV.15.

<sup>141</sup> Reply of the Commission to written question No 28 of Mr Dehousse of 10 April 1967, OJ No 118, 20. 6. 1967, p. 2311/67. Vö: Brussels, 16.V.2006 C (2006) 1840 final Subject: State aid No N 149/2006 – Ireland Traffic guarantee for M3 Clonee to North of Kells and N7 Limerick Southern Ring Road Phase II; Commission decision N 284/2005 Irish Broadband, point 34, decision of 8 March 2006 és az alábbi további bizottsági határozatok: C 42/2001 Terra Mitica SA, point 64; N 355/2004 PPP Antwerp Airport, point 34; N 550/2001 Partenariat public privé pour la construction d’installations de chargement et de déchargement, point 24; N 649/2001 Freight Facilities Grant, point 45; N 356/2002 Network Rail, point 70; N 511/1995 Jaguar

vagy az önkormányzat által létrehozott infrastruktúra esetében „amelyeket kifejezetten egy vagy több cég vagy valamilyen típusú termék érdekében hoznak létre”, vagy amelyek nem állnak mindenki számára azonos feltételekkel nyitva az előny fogalma vizsgálандó.<sup>142</sup> Az építési telek és épület vonatkozásában kiadott 1997-es közlemény szerint<sup>143</sup> a Bizottság nem feltételezi, hogy az építési telek vagy épület eladásakor támogatást nyújtottak, amennyiben az értékesítésre megfelelő nyilvánosság mellett lezajlott versenytárgyaláson került sor, melyen a legjobb ajánlatot fogadták el, vagy a független vagyonértékelő által meghatározott piaci értéken került sor az értékesítésre, illetve amennyiben piaci értéken az értékesítés sikertelen volt, akkor legfeljebb 5%-kal diszkontált értéken.<sup>144</sup>

Az SFMI-Chronopost ügyben<sup>145</sup> a kizárólagos jogokkal rendelkező francia posta<sup>146</sup>, hozzáférést biztosított saját infrastruktúrájához a versenyfeltételek mellett tevékenykedő leányvállalata számára ellenérték fejében.

A Bizottság a kérdésben 1992-ben<sup>147</sup> majd 1997-ben hozott határozatot,<sup>148</sup> de az előbbi utóbb visszavonta. A második határozatot az Elsőfokú Bíróság 2000-ben megváltoztatta<sup>149</sup>, majd ezt a Bíróság 2003-ban hatályon kívül helyezte. A visszavont első határozat megsemmisítése ügyében indított bírósági eljárás a határozat visszavonása miatt ítélet nélkül zárult.<sup>150</sup> Egy az SFEI által a Tribunal de commerce de Paris előtt az SFMI, a Chronopost, a La Poste és mások ellen indított eljárásban a francia bíróság bizonyos az állami támogatás fogalmával és értelmezésével kapcsolatos kérdéseket előzetes döntésre a Bíróság elé utalt.<sup>151</sup> A Bíróság kimondta, hogy az állam által nyújtott logisztikai vagy egyéb szolgáltatás támogatás, amennyiben az ellenszolgáltatás kisebb, mint a piaci ár.

A Bizottság az 1998-as határozatában azon az alapon nem nyilvánította ugyanezt a helyzetet támogatásnak, hogy a La Poste által realizált bevétel fedte költségeit és az általa befektetett tőke tényleges megtérülése 1988 óta megfelelt a piaci befektetők által elvártaknak, és a Bizottságnak a La Poste-Chronopost csoport stratégiai érdekeit is figyelembe kellett vennie, és így nem tárgyalta érdemben az infrastruktúra kedvezményes rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos érvelést.

---

Cars Ltd. Vö.: 1994 Guidelines on State aid in the aviation sector, point 12; 1998 White book on infrastructure charges (COM (1998) 466 final of 22 July 1998, paragraph 43; 2001 Communication on improving the quality of European ports (COM (2001) final of 13 February 2001, 11.o.

<sup>142</sup> Brussels, 16.V.2006 C (2006) 1840 final Subject: State aid No N 149/2006 – Ireland Traffic guarantee for M3 Clonee to North of Kells and N7 Limerick Southern Ring Road Phase II 31. és 32. bekezdés.

<sup>143</sup> Commission Communication on State aid elements in sale of land and buildings by public authorities OJ C 209, 10.07.1997 3. o.

<sup>144</sup> Értéktől és így a de minimis szabálytól függetlenül eltérő valamennyi értékesítésről tájékoztatni kell a Bizottságot.

<sup>145</sup> A C-83/01 P, C-93/01 P and C-94/01 P, Chronopost SA és la Poste kontra Union française de l'express (Ufex), kontra Bizottság ügyben a Bíróság egy közel, 13 éve folyó ügyben döntött úgy, hogy az eljárás tovább folytatandó, és, hogy az eddigi döntések bármiféle joghatályt nélkülöznek. Ebben az ügyben a DHL és más gyorspostai szolgáltatók szakszervezetei (akkori nevükön SFEI, 2003-as nevükön UFEX) léptek fel a francia állami posta által alapított és működtetett SFMI és Chronopost cégek ellen a Bizottság előtt 1990. decemberében, mivel azok ezek szerint állami támogatást kaptak annak révén, hogy egyrészt használhatták a postai infrastruktúrát (összegyűjtés, válogatás, kiszállítás), másrészt kereskedelmi támogatást kaptak, amennyiben előnyösen hozzáfértek a la Poste ügyfélköréhez és pl. az állami posta részére nyújtott kedvezményes adó- és vám elbánáshoz.

<sup>146</sup> A francia Posta (La Poste) 1990-ig a francia állam része volt: 1990-ben alakult monopol vállalat. A la Poste ugyanakkor már 1986-tól szerződésben állt a gyorspostai szolgáltatásokat nyújtó részben saját tulajdonú SFMI-vel, sőt annak támogatására egy 1986-os postai miniszteri rendelet is kötelezte. 1992-ben az SFMI gyorspostai szolgáltatásainak egy részét a Chronopost vette át a hazai express szolgáltatások vonatkozásában, míg az SFMI nemzetközi tevékenységét egy a TNT-t is magába foglaló nemzetközi konglomerátum vette át (Commission Decision of 2 December 1991 (TNT/Canada Post, DBP Postdienst, La Poste, PTT Poste and Sweden Post, Case No IV/M.102, OJ 1991 C 322, 19.o.).

<sup>147</sup> Letter of 10 March 1992 the Commission

<sup>148</sup> Commission Decision 98/365/EC of 1 October 1997 concerning alleged State aid granted by France to SFMI-Chronopost (OJ 1998 L 164, p. 37)

<sup>149</sup> Case T-613/97 Ufex and Others kontra Commission [2000] ECR II-4055

<sup>150</sup> Order of 18 November 1992 in Case C-222/92 SFEI and Others kontra Commission, (not published in the ECR)

<sup>151</sup> Case C-39/94 SFEI and Others kontra la Poste and Others [1996] ECR I-3547.o.



A Bizottság, az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság között 1990 óta pingponglabdaként pattogó vita végére az utóbbi tett ideiglenes pontot 2003. július 3-án - az Altmark ítéletet nem sokkal megelőzve - amikor a korábbi határozatokat hatályon kívül helyezte.<sup>152</sup> A Bíróság ítéletének indoklása szerint a normál piaci feltételek ilyen infrastruktúra rendelkezésre bocsátás esetén szükségszerűen hipotetikusak, a rendelkezésre álló objektív és igazolható információ alapján kell azokat megállapítani. Azaz ha az SFMI-Chronopost olyan díjat fizet a postai infrastruktúra használatáért, ami a piaci szokásoknak megfelel, az nem minősül támogatásnak, noha maga a szolgáltatás egyébként más szolgáltatóknak hasonló feltételekkel nem volt hozzáférhető. Más szóval a köztulajdonú infrastruktúra eltérő feltételek közötti átengedése nem minősül ez esetben előnynek.<sup>153</sup>

### 2.5.1.2. Preferenciális árrendszerek

Az állam az állami tulajdonú vállalatokon keresztül is nyújthat támogatást, például úgy, hogy eltéríti valamely nyersanyag vagy energia árát a piac által diktált ártól.

A *Landbouwschap-ügyben*<sup>154</sup> az üvegházi zöldségtermelőknek a földgázra külön tarifát állapított meg a gázművek, a Gasunie. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy a mezőgazdák szövetsége és a Gasunie külön megállapodott ebben az alacsonyabb árban, de a szerződéses feltételekben a Gasunie nem szabadon állapodott meg, mivel részvényeinek fele köztisztületek kezében volt.

<sup>152</sup> A Bizottság – egyebekben utóbb megsemmisített határozatában (1997. október 1-i bizottsági döntés „concerning the alleged State aid granted by France to SFMI-Chronopost„ OJ 1998 L164/37.o.) - azt állapította meg, hogy az, hogy az állami tulajdonú francia posta piaci alapon logisztikai és kereskedelmi szolgáltatást nyújt saját leányvállalatának, nem minősül állami támogatásnak. Az SFEI-Ufex a Bíróságnak gyakorlatilag ugyanezen tényállással kapcsolatban, de a 234 (akkori 177.) cikk szerinti utalására hozott korábbi (1996-os) előzetes döntésére hivatkozott az SFEI-UFEX and Others ügyben (Case C-39/94 SFEI and Others kontra la Poste and Others [1996] ECR I-3547.o.). ahol azt állapította meg, hogy, ha a la Poste nem kapja meg a normál piaci körülmények között megkapható díjat a Chronoposttól, akkor állami támogatás nyújtásáról van szó. Az SFEI-Ufex azon az állásponton volt, hogy eleve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás kondíciói mások, amikor egy monopolszolgáltató szolgáltat egy kapcsolódó piacra és alacsonyabb díjaival keresztfinszírozza a versengő piacon működő leányvállalatát. A Bizottság megközelítése szerint az, hogy a la Poste monopolszolgáltató volt-e vagy sem mellékes volt a szolgáltatás-ellenszolgáltatás értékelésében, és az SFEI-Ufex félreértelmezte a Bíróság 1996-os döntését. A Bizottság megközelítése szerint az volt a lényeges, hogy anya- és leányvállalat között zajlottak a jogügyletek. A Bizottság álláspontja szerint amennyiben anya és leányvállalat között nincs támogatás, ha a kiszámlázott díj megfelelően fedezi az összes változó költséget és megfelelő megtérülést biztosít a befektetett tőkére. Ebben a körben a francia hatóságok azt is bizonyították, hogy 1988-tól a befektetés IRR-je (internal rate of return) messze meghaladta az 1996-os tőkeköltséget, azaz azt a rátát, amit a magánbefektető megkövetelt volna. Azon kérdés vonatkozásában, hogy a la Poste számos egyéb előnyben részesítette a Chronopostot (hírdetések a Radio France programjaiban, adó- vám, tb és illetékkönnyítések), de azokról a Bizottság azt az álláspontot alakította ki, hogy azok nem jelentettek előnyt a Chronopost számára a támogatási jog szempontjából, és nem haladták meg azt, amivel egy anyavállalat általában támogatni szokta leányvállalatát. Az ügyben az SFEI-Ufex kérte az Elsőfokú Bíróságtól a Bizottság döntésének megsemmisítését, amit az a 2000. december 17-ei ítéletében meg is tett, a következő évrre hivatkozva: "önmagában a költségalapú ár fizetése a SFMI-Chronopost részéről nem zárja ki az állami támogatás lehetőségét, mivel a la Poste az adott szektorban egyedül tevékenykedő vállalat, s így az ilyen jogokkal nem rendelkező magánvállalkozásoknál jóval alacsonyabb áron is képes a logisztikai és kereskedelmi támogatást biztosítani." Case T-613/97, Ufex and Others kontra Commission [2000] ECR II-4055.o. Az Elsőfokú Bíróság véleménye szerint, a Bizottságnak vizsgálnia kellett volna, vajon a költségbe belekalkulálták-e azon tényezőket, melyeket egy normál piaci körülmények között tevékenykedő vállalkozás a szolgáltatás ellenértékének rögzítésekor számításba vesz. Az Európai Bíróság nem tartotta megfelelőnek az Elsőfokú Bíróság "tisztán piacinak" nevezett megközelítését, és Tizzano főtanácsnok indítványában (Opinion of Advocate General Tizzano of 12 December 2002 in Joined Cases C-83/01 P Judgment of 03/07/2003, Chronopost and others / Ufex and others (ECR.2003,p.I-6993), C-93/01 P France/Ufex and others és C-94/01 P la Poste / Commission and others ügyekben (a három ügyben egyetlen ítélet született) paras. 45-63.). foglaltaknak helyt adva elfogadta a Bizottság állami támogatás létét az adott esetben kizáró álláspontját. A főtanácsnok utalt arra, hogy a la Poste által felajánlott univerzális hálózat nem tekinthető piacinak, így nincs megfelelő elérhető referencia a normál piaci körülmények megállapítására, s a hasonló piaci tranzakcióban fizetendő árra vonatkozó objektív, igazolható információ sem áll rendelkezésre. A Bíróság szerint: „Nem lehet szó az SFMI-Chronopostnak nyújtott állami támogatásról, ha először is megállapításra kerül, hogy a kiszámlázott díj megfelelően fedezi az összes olyan további változó költséget, ami a logisztikai és kereskedelmi szolgáltatás nyújtása közben merült föl, megfelelően hozzájárul a postai hálózat használatának fix költségeihez és megfelelő megtérülést biztosít a befektetett tőkére, abban a részében amennyiben azt az SFMI-Chronopost versenypiaci tevékenységére használja, és másodszor ha semmi sem mutat arra, hogy ezeket az elemeket alulbecsülték vagy értéküket önkényesen határozták meg.” SFMI-Chronopost ECJ 2003. július 3-i ítélet Joined Cases C-83/01 P Judgment of 03/07/2003, Chronopost and others / Ufex and others (ECR.2003,p.I-6993), C-93/01 P France/Ufex and others és C-94/01 P la Poste / Commission and others ügyekben (a három ügyben egyetlen ítélet született) 31 és kökontra bekezdések.

<sup>153</sup> Lüder (2004) 385.o.

<sup>154</sup> 67, 68 and 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV, Johannes Wilhelmus van Vliet, the Landbouwschap & Holland Királyság kontra Bizottság [1988] ECR 219. o.

A kedvező árú energiát felhasználó termelő azután a közösségi piaci versenyben előnnyel léphet fel az energiát piaci áron beszerző termelőkkel szemben. A preferenciális árrendszerek az egész gazdaság működését manipulálhatják, és akár távoli tagállamok más iparágait illetően is versenytorzító hatással járhatnak. Míg azonban az ilyen árrendszereket viszonylag egyszerű „leleplezni”, a velük szembeni fellépés komoly eljárási problémákat vetett föl.

A *Cofaz* ügyben például egy Hollandiában a műtrágyagyártók számára alkalmazott preferenciális árrendszer ellen a francia versenytársaik először a Bizottsághoz fordultak, majd amikor elégedetlenek voltak a Bizottság ügyzáró határozatával – mert az azt állapította meg, hogy a Gasunie a gázpiaci árkülönbözetnek megfelelően nyújt alacsonyabb árat a műtrágyatermelőknek -, hosszú eljárási küzdelembe kellett bocsátkozniuk, hogy perképeségüket a Bíróság előtt megalapozzák. Csak ezt követően vált lehetségessé, hogy a Bíróság független szakértőkre hagyatkozva megvizsgálja az átalakított, de még mindig kétszintű holland gázárrendszert, és megállapítsa, hogy a fentiek csak kis részben szolgálhatnak az árkülönbözet indokául és Hollandia olyan támogatást nyújt a holland termelőknek, amivel lehetetlen helyzetbe hozza a francia termelőket még honi piacaikra is.<sup>155</sup>

A szakértők véleménye alapján a Bíróság a Bizottság tényfeltáró munkájának nyilvánvaló hiányossága miatt a határozatot megsemmisítette és az ügyet visszautalta a Bizottsághoz 1990. július 12-i ítéletével. A Bizottság az ügyet újra megvizsgálva 1992. december 29-én arra a döntésre jutott, hogy nem a költségek, hanem a Gasunie nagyfogyasztókkal (a teljes bevétel 30%-a származik tőle) kapcsolatos piaci megfontolásai indokolják az alacsonyabb árat, és ezzel mondta a Bizottság, nem az állami vállalat nyújtott állami támogatást a magántermelőknek, hanem az állami vállalat járt úgy el, ahogy egy profitorientált magánvállalat is eljárta volna. A Bizottság megközelítése szerint ugyanis a nitrát alapú műtrágyát földgázból (ammónia) állítják elő, és ez a gáz energiatermeléstől eltérő hasznosítása. Míg a gázenergia termelők/felhasználók gyakorlatilag egy nem versenypiacon szerzik be a gázt (1992-ben vagyunk), addig a műtrágyagyártók a között választhatnak, hogy a gázt vásárolják vagy maguk állítják elő. Amennyiben a gáz ára túlzottan megemelkedik, az arra fogja az energiatermelőket kényszeríteni, hogy az ammóniát házilag állítsák elő. A döntés ellen ezúttal Belgium fordult a Bírósághoz, és ezzel kapcsolatban 1996. február 29-én született döntés. A Bíróság ezúttal elfogadta a Bizottság értékelését és abban nem talált hibát. A döntés alapján tehát az állami vállalat által adott kedvezőbb ár sem minősül állami támogatásnak, amennyiben objektív (mikro)gazdasági szempontok indokolják a kedvezményes ár alkalmazását.

A kedvezményes árrendszerek problematikájával foglalkoztak többek között a 2.5.1.1. pontban már részletesen ismertetett Chronopost ügyek is, amikor például a La Poste és a Chronopost között a leányvállalatnak nyújtott kedvezményes transzferák illetve a La Poste-ra tekintettel a leányvállalatnak nyújtott kedvezményes reklámlehetőségek kerültek szóba. A bíróság végül nem ezen az alapon döntött.

### 2.5.1.3. Preferenciális jogi szabályozás

Az egy bonyolult társasági vitával kapcsolatos C-237/04. sz. Enirisorse SpA kontra a Sotacarbo SpA ügyben<sup>156</sup> az a kérdés merült föl, hogy amennyiben a 140/1999 és a 273/2002 törvény a részvényesek társaságból való kilépését szabályozó – az olasz polgári törvénykönyv 2437. cikkén alapuló – általános rendelkezéseitől eltérő és egyes cégeknek kedvezőbb szabályozást vezet be, azzal jogosulatlan előnyt nyújt-e a kötelezettséggel nem

<sup>155</sup> 169/84 Cofaz (Compagnie française de l'azote) SA és mások kontra Bizottság [1986] ECR 409. o.

<sup>156</sup> Az ECR-ben vagy az EBHT-ban még nem tették közzé.

terhelt vállalkozásoknak.<sup>157</sup> A 140/1999 törvény pedig a be nem fizetett vagyoni hozzájárulás teljesítésének feltétele mellett - a polgári törvénykönyv 2437. cikkéhez képest - kivételes kilépési lehetőséget biztosított a Sotacarbo társaság részvényeseinek. Ezt azonban az ítélet 46. bekezdése nem minősítette az EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti előnynek a Sotacarbo vonatkozásában, mivel, ahogy az ítélet 48. bekezdésében szerepel az „nem irányul arra, hogy olyan gazdasági terhet csökkentsen, amelyet a társaságnak egyébként viselnie kellene.” Ugyanakkor kimondta, hogy amennyiben „a 273/2002 törvény 33. cikke a visszatérítéshez való jogot abban az esetben is kizárná, ha a kilépés a polgári törvénykönyv 2437. cikkében előírt feltételek mellett történik, e rendelkezés az EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti előnynek minősülhetne.” Azaz elvileg bármilyen vállalkozás vagy bármely vállalat bármely kötelezettségtől való mentesítése állami támogatást valósíthat meg.

#### 2.5.1.4. Kedvezményes kölcsönök

Az állam vagy az önkormányzatok kedvezményes, azaz a piacinál olcsóbb kölcsönökkel is támogathatnak vállalatokat. Ebben az esetben a támogatott vállalat kamatnyeresége a támogatás, a nem támogatott vállalatok kamatfelára a piaci versenyhátrány. 1997-ben a Bizottság közleményben határozta meg a kölcsönök referenciakamatait, hogy világossá tegye, hogy egy kölcsön támogatásnak minősül-e vagy sem.<sup>158</sup> A közlemény meghatározza, hogy az egyes tagállamokban normál biztosíték mellett a bankok közép- és hosszú távra (5-10 év) mekkora kamatot számolnak. A tagállamok többségére vonatkozóan a referenciakamatot az ötéves bankközi swap-ráta plusz 0,75 pontban állapította meg a Bizottság,<sup>159</sup> és azt időszakonként a piaci módosulásokhoz igazítja.<sup>160</sup> A referenciakamathoz képest határozható meg tehát, hogy van-e és ha van, mekkora az állam által a piaci szereplőknek nyújtott hitel támogatástartalma, azaz hogy az piaci alapon nyújtott hitelnek vagy pedig állami támogatásnak minősül-e.

A referenciakamatot sem lehet persze mechanikusan alkalmazni, mégpedig sem felfelé, sem pedig lefelé, azaz, ha a kamat a referenciakamat fölött van, a kölcsön még lehet támogatás, de attól, hogy alatta van, még nem szükségszerűen az. Egyrészt azért, mert a referenciakamat csak kamatminimumnak tekinthető, ami normál kockázat mellett normál biztosítékokkal értendő. Tekintettel arra azonban, hogy a támogatást gyakorta arra rászoruló, nehézségekkel küszködő vállalatok kapják, akár 400 bázispontos kamatfelár is indokolt lehet, ahhoz, hogy a hitelt piacinak lehessen tekinteni.

Az ellentétes helyzetben a *Tubacex ügyben*<sup>161</sup> a Bíróság azt mondta ki, hogy a referencia kamatlábtól való lefelé történő eltérés nem jelenti automatikusan, hogy támogatást nyújtottak. A referenciáráták a bankhitelekre vonatkoznak, míg a konkrét esetben a „pénzüik után futó” hitelezők (a csőd szélén álló vállalatok helyett a munkásoknak munkabért fizető spanyol állami hatóság) által szabott kamatlábat kellett volna figyelembe venni, ami a Bíróság szerint jellemzően alacsonyabb.

#### 2.5.1.5. Tőkeinjekciók és állami befektetések

Az állam és az önkormányzatok gyakorta közvetlenül vagy vállalataik útján olyan módon támogatnak egyes vállalatokat, hogy részesedést szereznek azokban vagy megvásárolják

<sup>157</sup> A polgári törvénykönyv ugyanis csak a társaság tevékenységének vagy formájának módosítására, illetve a székhely külföldre történő áthelyezésére vonatkozó határozatokhoz szavazatukkal hozzá nem járuló részvényesek kilépési jogát ismeri el.

<sup>158</sup> A referencia és diszkont ráták meghatározásáról szóló bizottsági közlemény OJ C 273, 09. 09. 1997.

<sup>159</sup> Olaszországban, Spanyolországban és Görögországban ettől eltérő a számítás módja. [1997] OJ C 273, 3. o.

<sup>160</sup> Lásd: <http://europa.eu.int/comm/dg04/aid/tauxref.htm>

<sup>161</sup> C-342/96 Spanyolország kontra Bizottság ECR. [1999] I-2459.o. és C-256/97 Déménagements-Manutention Transports S.A. ECR [1999] I-3913.o. lásd ezekről a Report on Competition Policy, 1999. 73. o.

bizonyos vagyontárgyaikat. Egyebekben az állami befektetés nyereségének be nem szedése is támogatásnak tekinthető.<sup>162</sup>

### **A piaci befektető elve**

A Bíróság állami támogatásnak minősítette azokat a tőkeinjekciókat<sup>163</sup>, amelyeket egy piaci motivációval rendelkező befektető nem hajtott volna végre, mert nem próbált volna tőkerészesedést szerezni a kérdéses vállalatban, tekintettel a befektetésből - a befektetéskor *ex ante* - várható megtérülés alacsony voltára.<sup>164</sup>

A Bizottság a piaci befektető<sup>165</sup> elvét (a továbbiakban: „PBE”) a következőképpen fogalmazta meg:

*„A semlegesség elvének jegyében a támogatás az állam által a vállalatnak nyújtott pénzüsszeg rendelkezésre bocsátási feltételei és azon feltételek közötti különbség alapján határozható meg, amelyek mellett egy magánbefektető egy hasonló magánvállalatnak pénzt bocsátana rendelkezésre, feltéve, hogy a magánbefektető szokásos piaci körülmények között működik.”<sup>166</sup>*

Összefoglalva elmondható, hogy amennyiben az állam vagy az önkormányzat nem úgy jár el, ahogy egy racionális befektető eljárna, befektetése „előny” a céltársaság számára, ha IPO vagy tőkeemelés útján történik illetve a tőkét kivonó társaság számára, amennyiben a befektetés nyomán nem kerül friss tőke a társaságba és valamely társaság kivonhatja korábbi befektetését.

### **Közgazdaságilag**

Közgazdaságilag<sup>167</sup> elmondható, egy racionálisan cselekvő befektető csak akkor választaná a kérdéses befektetést, ha a befektetési időszakra elérhető teljes megtérülés magasabb (ténylegesen és nem könyvelésileg), mint azonos körülmények között a tőke költsége, azaz az adott tőkével adott körülmények között a pénzpiacokon elérhető megtérülés. Azaz a megtérülésnek nem abszolút értékben kell pozitívnak lennie, hanem relatíve többnek, mint az – akkor és ott releváns - pénzpiacon elérhető megtérülésnek. A megtérülésbe adott esetben bele kell érteni minden pozitív és a befektetéssel világosan összekötődő externáliát.

### **Ex ante megközelítés**

A megtérülés vonatkozásában a befektetéskori, azaz *ex ante* piaci értékelés módszerét teszi – egyébként fair módon – magáévá a Bizottság, azaz úgy közelíti meg a befektetést, hogy a befektető alappal hihette-e, hogy befektetése megtérül, és alappal mekkora megtérülési rátára számíthatott. Az *ex post* megközelítést a Bizottság elutasította, és így pusztán azon az

<sup>162</sup> Report on Competition Policy 1999. 73. o.; Koenig (2000) 385–386.o.

<sup>163</sup> 323/82 Intermills kontra Bizottság [1984] ECR 3809. o.; 296 and 381/82 Kingdom of the Netherlands & Leeuwarder Papierwarenfabrik BV kontra Bizottság [1985] ECR 809.o.; 40/85 Belgium kontra Bizottság (Re Boch) [1986] ECR 2321. o.

<sup>164</sup> Ross (1989) 172. o.; OJ C105 [1987.IV.25.]; C-62/96 Thomson SA.-Thomson Multimedia Report on Competition Policy, 1997. 65. o. és Official Journal C 090 , 20/03/1997 3 – 11.o.

<sup>165</sup> Ennek az elvnek a bírósági gyakorlatáról: SFEI kontra la Poste (Case C-39/94) [1996] ECR I-3547; Case C-342/96 Kingdom of Spain kontra Commission (Tubacex) ([1999] ECR-2459.o.; Chronopost kontra Ufex and Others (Joined Cases C-83/01 P, and C-94/01 P) [2003] ECR I-6993; Ennek az elvnek a hitelviszonyokra alkalmazott változata a magánhitelező elve. Ennek a bírói gyakorlatáról: De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra High Authority, [1961] ECR I.o.; Banco Exterior de España (Case C-387/92) [1994] ECR I-877; DM Transport (Case C-256/97) [1999] ECR I-3913; Belgium kontra Commission (Case C-5/01) [2002] ECR I-11991; Case T-36/99 Lenzing kontra Commission., judgment of 21 October 2004, 85-88.bek. not yet reported, (fellebbezés alatt); Forum 187 kontra Commission (Case T-276/02) [2003] II-2075.o.

<sup>166</sup> Bizottsági Közlemény a Római Szerződés 87. és 88. cikkeinek és a 70/723/EGK irányelv 5. cikkének alkalmazásáról az ipari termelő ágazatokra történő alkalmazásáról 93/C 307/03, 1993. november 13. [1993] OJ. c307/3, 11. bekezdés

<sup>167</sup> Friederiszick, Hans W. & Tröge Michael: Applying the market economy investor principle to state owned companies – Lessons learned from the German Landesbanken cases CPN No.1. 2006 105-110.o.

alapon, hogy a befektetés gyászos eredménnyel zárult, azt nem minősíti támogatásnak.<sup>168</sup> Ha a befektető utólag egy egyébként hihető tervet tesz le a Bizottság asztalára, akkor persze azzal azt is bizonyíthatja, hogy jogszerűen nem jelentette be befektetését a Bizottságnak (hiszen az nem volt támogatás).<sup>169</sup>

Az *ex ante* megközelítésből kifolyólag a befektetés értékelésénél nem az számít, hogy a befektetés utóbb ténylegesen mekkora megtérülést hozott, hanem hogy a befektetőnek hogy tűnhetett, mekkora megtérülést fog hozni. Megoszlanak a vélemények, hogy ilyenkor a befektető a CAPM (capital asset pricing model) vagy a DCF (discounted cash flow) modellt alkalmazná.<sup>170</sup>

Ha ugyanakkor az állam már kétszer veszteségesen fektetett be egy cégbe, akkor bár nem kizárt, de valószínűtlen, hogy a harmadik befektetés a piaci befektető elvén történjen.<sup>171</sup>

### **A megtérülési horizont**

A rövid távú befektetések esetén, a Bizottság hajlik arra, hogy a referenciakamatot legalábbis kiindulópontként figyelembe vegye. A WestLB és más Landesbankok ügyében<sup>172</sup> a Bizottság a landok számára kikötött évi 1%-os megtérülést nem minősítette piaci megtérülésnek.

Ezzel szemben a közép- és hosszú távú befektetéseknél a Bizottság először a tagállami általános értékpapír piaci megtérüléseket veszi figyelembe, majd a támogatott vállalat ágazatának befektetési kockázatait<sup>173</sup> és az annak az elismerését célzó kockázati felárat méri föl, és ez utóbbit egy ún. *béta változóval* írja le.<sup>174</sup> A béta változó meghatározására a Bizottság az ágazatot elemzi, az Iberia esetében 20 légitársasággal, a Crédit Lyonnais esetében 20 bankhoz hasonlítva a támogatottat.<sup>175</sup> A Bizottság szerint az előző úgynevezett „tőkevagyon értékelési” megközelítés inkább a portfólió befektetések értékelésére alkalmas, míg az egyéb befektetések esetében a támogatott vállalkozás ágazatának átlagos megtérüléséhez kell mérni a támogatott vállalkozásba történő befektetés várható megtérülését.

*1. táblázat Az állami befektetések értékelése*

A befektetés jellege	Rövidtávú befektetés	Közép- vagy hosszútávú befektetés	Portfólióbefektetés
Támogatás-e?	A referenciakamatok kiindulásként használhatóak <sup>176</sup>	Az ágazati átlagos megtérüléséhez mérten	A tőkevagyon értékelési megközelítés alapján

A *Neue Maxhütte* ügyben ezt finomítva a Bíróság azt mondta ki, hogy legalább középtávon a tevékenységnek nyereséggel kell kecsegtetnie.<sup>177</sup>

### **Holding megközelítés**

<sup>168</sup> Bizottsági Közlemény a Római Szerződés 87. és 88. cikkeinek és a 70/723/EGK irányelv 5. cikkének alkalmazásáról az ipari termelő ágazatokra történő alkalmazásáról 93/C 307/03, 1993. november 13. [1993] OJ. c307/3, 28. bekezdés.

<sup>169</sup> Koenig (2000) 380. o.

<sup>170</sup> Friederisick, Hans W. & Tröge Michael: Applying the market economy investor principle to state owned companies – Lessons learned from the German Landesbanken cases CPN No.1. 2006 105-110. o.

<sup>171</sup> T-11/95 BP Chemicals kontra Bizottság ECR. 1998 II-3235. o.

<sup>172</sup> Cambas, Martha, Graper Elke, Moser, Stefan, Simon, Yvonne & Sölter Annette: German Landesbanken: Recovery of more than €3 billion plus interest CPN No.1. 2005 108-110.o.

<sup>173</sup> Koenig (2000) 385-386. o.

<sup>174</sup> Abbamonte (1996) 264. o.

<sup>175</sup> A tőkeköltség a kockázat nélküli piaci ráta és a béta változóval szorzott kockázati felár. A béta változó az adott ágazatban a piac által megkövetelt megtérülés, amelyet az ágazatban szereplő vállalatok piaci eredményének és piaci értékének összehasonlításával határoznak meg, amit a támogatandó vállalat finanszírozási struktúrájának megfelelően korrigálnak. [1996] OJ L104/25, 39. o.

<sup>176</sup> Koenig (2000) 383. o.

<sup>177</sup> T-129/95, T-2/96, T-97/96 Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH kontra Bizottság [1999] ECR II.17. o.

Elfogadott, hogy egy befektető, különösen egy nagyvállalat átmenetileg, márkavédelmi vagy hasonló célból akár egy veszteséges tevékenységbe is beruházzon. Az *Olaszország kontra Bizottság ügyekben*<sup>178</sup> az olaszok arról próbálták meggyőzni a Bíróságot, hogy a nagy magánholdingok is hajtanak végre transzfereket a társaságon belül, mely transzferek mögött nem rövid vagy középtávú profitvárakozások állnak. A Bíróság reakciója erre az volt, hogy legalább hosszú távon várható kell, hogy legyen profit, mert ha nem, akkor a tőkeinjekció ingyenessége támogatás jelleget takar. A *Neue Maxhütte ügyben*<sup>179</sup> a Bíróság elfogadta, hogy a megtérülés vonatkozásában a referenciaalap egy magánbefektetői holding legyen egy-egy elszigetelt magánvállalat helyett.

Az anya- és leányvállalatok kapcsolata ebben a körben szintén érdekes kérdéseket vet fel, amennyiben az anyavállalat állami vállalat. A fentebb már *in extenso* idézett **SFMI-Chronopost ügyben**<sup>180</sup> a Bizottság (és a francia állam azt az álláspontot foglalta el) hogy a La Poste által a leányvállalatának a Chronopostnak nyújtott előnyök (hirdetések a Radio France programjaiban, adó- vám, tb és illetékkönnyítések) olyan kereskedelmi segítségnyújtásnak minősültek, ami anya- és leányvállalatok között szokásos.<sup>181</sup> Az Elsőfokú Bíróság ugyanakkor ugyanebben az ügyben azt mondta ki, hogy az anya- és leányvállalatnak ebben a körben piaci árakat kell alkalmazniuk.<sup>182</sup>

### **Egyéb, nem befektetői szempontok**

A Bizottság a befektető állam vagy önkormányzat egyéb szempontjait (pl. befektetés egy uszodát vagy egy tornatermet működtető vállalkozásba, aminek közegészségügyi hasznai lehetnek, vagy befektetés egy ipari parkba, ami a munkanélküliséget felszívó más befektetőket vonz a területre, vagy hogy a vállalat megmentése nyomán nem fokozódik a munkanélküliség, ami az önkormányzatnak megtakarítás<sup>183</sup>), másként szólva a pozitív externáliákat eddig nem rakta be a serpenyőbe, azaz nem ismerte el olyanként a befektetés értékelése során, mint amelyek az önkormányzatnál a hosszútávú megtérülést szolgálják. E hiányosságot próbálja kiküszöbölni a „magánbefektetői holding alapú megközelítés”, amely - amennyiben elfogadnák – elfogadtatna nem a konkrétan támogatott vállalattal kapcsolatos egyéb szempontokat a vállalatba történő beruházás során.

### **A PBE alkalmazása a légiszállításban**

Érdekes módon a légiszállításban különösen gyakori a PBE alkalmazása.<sup>184</sup>

A Bizottság 2005 folyamán a repülőterek vonatkozásában közleményben is világossá tette

<sup>178</sup> C-303/88 Order of 17/03/1989, Italy/Commission (Rec.1989,p.801,Summ.pub.)(1991] ECR I-1433. o. és C-305/89 Judgment of 21/03/1991, Italy/Commission [1991] ECR I-1603. o.

<sup>179</sup> T-129/95, T-2/96, T-97/96 Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH kontra Bizottság [1999] ECR II.17. o.

<sup>180</sup> Lásd fent a 30. oldalon.

<sup>181</sup> Idézi a C-83/01 P Judgment of 03/07/2003 , Chronopost and others / Ufex and others [ECR] 2003,p.I-6993.o., C-93/01 P France/Ufex and others és C-94/01 P la Poste / Commission and others ügyekben (a három ügyben egyetlen ítélet született) hozott ítélet 22. bekezdése.

<sup>182</sup> Case T-613/97 Ufex and Others kontra Commission [2000] ECR II-4055 68. bekezdés. SFEI judgment, paragraph 60, SIC kontra Commission, 78. bekezdés, Case C-342/96 Spain kontra Commission [1999] ECR I-2459, 41. bekezdés, and Case C-256/97 DM Transport [1999] ECR I-3913, 22. bekezdés

<sup>183</sup> Lásd erről C-278/92, C-279/92 és 280/92 Spanyolország kontra Bizottság/Hytasa, Imepiel és Intelhorce [1994] ECR I-4103. o, 22. bekezdés.

<sup>184</sup> Ennek alapján a Bizottság számos esetben mellőzte állami támogatás létének megállapítását, így 1991-ben és 1992-ben az Air France 5,8 milliárd frank értékben kapott támogatást, de nem maradt ki a Sabena, a Lufthansa és az Iberia sem. 1991-ben például az Air France, tekintettel múltbéli eredményeire és a közösségi piac jelentős növekedési potenciáljára, magánbefektetesként kapott támogatást a francia államtól, annak ellenére, hogy pénzügyi helyzete meglehetősen rossz volt, valamint az Öböl-háború okozta iparági recesszió rövidtávon semmi jót nem ígért. Furcsa, ha egy vállalat jövőbeni kilátásait múltbéli eredményei alapján ítélik meg. Ráadásul a közelgő liberalizáció fényében csak a verseny további növekedése volt várható, ami az Air France erős piaci pozíciója ellenére sem kecsesített a legjobb kilátásokkal. A Bizottság könnyen juthatott volna ellentétes döntésre is, ám a társaság versenyre való felkészítésének szükségessége "tágabb" értelmezésre adott módot. Egy másik esetben, 1992-ben a Bizottság arra tekintettel, hogy a piac kezd magához térni, az átalakítási terv jól halad, a hosszú távú kilátások biztatók vagy a cégnek jó az image-e, hagyott jóvá egy támogatást. IP (92) 587

álláspontját a PBE-elv alkalmazásáról.<sup>185</sup> A Közlemény piaci befektető elvének alapvető koncepcióját felelevenítve a Közlemény 48. pontjában kimondta, hogy „az állami befektető viselkedését egy olyan magánbefektető (...) kiszámított viselkedéséhez kell hasonlítani, aki strukturális, globális vagy ágazati politikát folytat, és akiket a hosszabb távú jövedelmezőségi kilátások vezetnek.”<sup>186</sup> Ezek az észrevételek különösen igazodnak az infrastrukturális beruházások helyzetéhez.” A Közlemény 52. pontja kimondja: „... az elv... alkalmazása... azt feltételezi, hogy a befektetőnek tekintett szereplő egészének gazdasági modellje megbízható: egy olyan repülőtér, amely nem finanszírozza a befektetéseit, vagy nem viseli az azokhoz kapcsolódó költségeket, vagy amely repülőtér működési költségeinek egy részét állami pénzeszközökből finanszírozzák...nem tekinthető piacgazdasági magánszereplőnek ....”

### **A PBE alkalmazása a bírósági gyakorlatban**

A *Gröditzer Stahlwerke GmbH* ügyben a Bíróság megerősítette a Bizottság elmarasztaló döntését<sup>187</sup> egy privatizációs állami támogatási ügyben, ahol a privatizáció során negatív vételár került megállapításra. A Bíróság<sup>188</sup> egyetértett ezzel, amikor megállapította, hogy amennyiben a felszámolás és a privatizáció közül az előbbi a kevésbé költséges, akkor a piaci befektető a felszámolást választotta volna.<sup>189</sup>

Egy másik ügyben az Északrajna-Westfáliai tartományi kormány nem tudta megindokolni, hogy milyen megfontolásból ruházott vagyont úgy a Westdeutsche Landesbankra, hogy azokért nem kapott a korábbi 43,2%-os részesedését meghaladóan további részesedést.<sup>190</sup>

Az Arcelor<sup>191</sup> által értékesített OCAS-ban történt flamand tartományi tulajdonszerzést a Bizottság viszont nem minősítette állami támogatásnak, mivel az üzleti tervet ígéretesnek fogadta el.

#### **2.5.1.6. Állami beszerzések**

Az állam jelentős vásárlóerővel jelenik meg a piacon, és minden vállalat álma állami beszállítóvá válni. Az állami beszerzések vagy az állammal kötött szerződések önmagukban nem minősülnek támogatásnak, és ezt pontosan az alább ismertetendő közbeszerzési szabályok kísérik meg biztosítani. A támogatási szabályok általánosságából nem is vezethető le olyan világos tilalom, amely kifejezetten az állammal kötött szerződésekre vonatkozna. A legutóbbi idők gyakorlata erre a területre is bevezette a PBE-t abban az értelemben, hogy amennyiben az ügylet gazdaságilag nem szokásos és életszerű, akkor az gyaníthatóan támogatás.

<sup>185</sup> A Bizottság közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról EGT vonatkozású szöveg. Hivatalos Lap C 312, 09/12/2005 1-14.o.

<sup>186</sup> E pontok vonatkozásában a Bizottság a fentebb már idézett Olaszország kontra Bizottság ("Alfa Romeo") C-305/89 sz. ügyben 1991. március 21-én hozott ítélet (EBHT 1991, I-1603. o.) 20. pontjára és a Westdeutsche Landesbank Girozentrale kontra Bizottság T-228/99 sz. ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003, II-435. o.) 250–270. pontjára hivatkozott.

<sup>187</sup> COMMISSION DECISION of 8 July 1999 on State aid granted by Germany to Gröditzer Stahlwerke GmbH and its subsidiary Walzwerk Burg GmbH (notified under document number C(1999) 2264)(Only the German text is authentic) (Text with EEA relevance) (1999/720/EC, ECSC)

<sup>188</sup> [1997] ECR I-2549.o. és Ben SLOCOCK: Who can be the beneficiary of a State aid? Competition Policy Newsletter 2000 Number 1 February 7.o.

<sup>189</sup> A német államot minden pontban elmarasztalva, annak hatodik érvére helyezte a legnagyobb hangsúlyt, ami azzal volt kapcsolatos, hogy melyik megoldás volt ténylegesen olcsóbb az államnak. Ebben a körben kimondta, hogy különbséget kell tenni azok között a pénzjuttatások között, amelyeket az állam mint közhatalom tett, azoktól amelyeket úgy mond befektetőként eszközölt. Az ítélet 140. bekezdésében kimondta, hogy a tagállam által közhatalomként jutott összeg elveszését eleve nem lehet a felszámolás költségei körében számba venni, mert egy piaci befektető ilyen jellegű befektetést eleve nem is eszközölt volna. Suehnel (2003) 79–80.o.

<sup>190</sup> C-64/97 Bizottsági döntés 1999. július 8. 182–194. bekezdés. 5.5.98 OJ C 140/9.o.

<sup>191</sup> Galand, Christophe: Flemish Region authorized to participate in the capital increase of R&D company OCAS CPN No.1. 2005 103-104.o.

A Bretagne Angleterre Irlande (BAI) kontra Bizottság ügyben<sup>192</sup> a Vizcaya-i és Baszk Önkormányzatok olyan nagy szerződéseket kötöttek 1992-ben a Ferries Golfo de Vizcaya (FGV) nevű kompüzemeltető vállalattal, amelyeket a BAI kezdeményezésére a Bizottság azonnal állami támogatásnak minősített. Az önkormányzatok nagy számban utalványokat (vouchereket) vásároltak előre egy hároméves időszakra, a piaci árnál magasabb áron, és az utalványokat akkor is kellett fizetni, ha az utazásra végül nem került sor. A feltételeket és a voucherek nagy számát figyelembe véve az önkormányzatok átvállalták az FGV-től az új kompszolgáltatás indítása kockázatának jelentős részét. A Bizottság közrehatására 1995-ben a szerződést jelentősen módosították, az utalványok árát piaci alá csökkentették, de a vásárolt utalványok számát kishíján megkétszerezték, és az önkormányzatok kötelezettségvállalásának időtartamát is meghosszabbították. A Bizottság a második megállapodást már nem tekintette támogatásnak, de határozata ellen a BAI a Bírósághoz fordult, amely neki adott igazat. Ennek pedig az volt az oka, hogy a Bíróság nem látta a fenti pontok alapján igazoltnak, hogy ez egy szokásos és olyan életszerű tranzakció, amit egy magánfél (PBE) is megkötött volna, mert úgy látta, hogy a lekötött voucherek számának növelését és az önkormányzatok hosszú elköteleződését valójában nem az önkormányzatok valós szükségletei, hanem az FGV finanszírozási szempontjai motiválták. Az ítélet az önkormányzatok által felvetett szociális szempontokat nem látta sem megalapozottnak, sem pedig felvetésüket ebben a kontextusban relevánsnak.<sup>193</sup>

Ez az ítélet a PBE első alkalmazása a beszerzések területén, hiszen korábban azt csak a befektetésekre alkalmazták.<sup>194</sup> A Bíróság megvizsgálta a szerződés feltételeit és a jogügylet körülményei közül többről azt állapította meg, hogy azokat egy normál kereskedelmi ügylet szereplői nem fogadták volna el, annak ellenére, hogy a Bíróság szerint is voltak olyan magánvállalatok, amelyek hasonló, úgynevezett „ITX” jellegű megállapodásokat kötöttek.<sup>195</sup>

#### **2.5.1.7. Célzott közbeszerzés**

A közbeszerzési szabályok önmagukban azt a célt szolgálják, hogy az állami beszerzések biztosítsák az állam hatékony működését és megakadályozzák, hogy az állam a bevásárlásaival torzítsa a piac működését. Az Unió közbeszerzési irányelvek alapján a szerződést a legalacsonyabb árat vagy az összességében legelőnyösebb feltételeket ajánló céggel kell megkötni.

Amennyiben a kiírás alapján a legalacsonyabb árat alkalmazó ajánlattevővel kell megkötni a szerződést, akkor a közbeszerzés maga kizárja, hogy a nyertes ajánlattevő vonatkozásában felmerülhessen, hogy a kiíró előnyben részesítette a nyertes ajánlattevőt, feltéve, hogy a kiírás jelentkezési és alkalmassági feltételei egyébként indokoltak voltak (lásd erről alább).<sup>196</sup>

Amennyiben azonban tárgyalásos eljárást alkalmaznak, vagy amennyiben a kiíró az összességében a legelőnyösebb ajánlatot tevőt ajánlattevőt választja ki, az nem zárja ki, hogy a közbeszerzés nyomán megkötött szolgáltatási szerződés állami támogatásnak

<sup>192</sup> T-14/96 Bretagne Angleterre Irlande (BAI) kontra Bizottság ügy [1999] ECR II. 139.o.

<sup>193</sup> Az ítélet 41. bekezdése.

<sup>194</sup> Bartosch (2002) 574.o.

<sup>195</sup> A Bíróság különösen furcsának találta, hogy a voucherek számának megnövekedése nem az igények számának bővüléséhez kötődött. Azt is megállapította a Bíróság, hogy bár a második szerződésben az FGV-nek sokkal több vouchert kellett biztosítania, mivel azokat csak szezonon kívül lehetett felhasználni, nem jelentettek jelentős többletköltséget. A Bíróság azt is a kereskedelmitől elütőnek találta, hogy az első szerződés alapján kifizetett összegek az FGV által „ledolgozhatóak” voltak, azaz az FGV-t finanszírozták. Az ítélet 75. bekezdése.

<sup>196</sup> A nemzeti preferenciának külön irodalma van. Erről lásd az alábbi bírói ítéleteket: C-380/98 Banks [2000] ECR I-8035.o. és C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria and others/Strohal Rotationsdruck [1998] I-73.o. 33. bekezdés



minősüljön.<sup>197</sup> Ez releváns probléma az Altmark döntés 5. fejezetben tárgyalt problematikájával kapcsolatban is.

Az Európai Bíróság korábbi gyakorlata alapján a kiírók nem vehettek figyelembe nem gazdasági szempontokat a szerződés odaítélésekor. Ugyanakkor az újabb gyakorlatban megjelent a nem-gazdasági, hanem szociális szempontok alkalmazása, sőt a Bizottság erről közleményt is kibocsátott.<sup>198</sup> A Bíróság pedig egyes döntéseiben elfogadhatónak tekintette a szociális szempontok érvényesítését.<sup>199</sup> Azaz, ha ez még nem is teljesen egyértelmű, a közbeszerzés nemcsak hatékonysági, hanem társadalompolitikai célokat is szolgálhat,<sup>200</sup> és ebben a körben például előnyben is részesíthetők bizonyos helyi munkaerőt alkalmazó vállalkozások.<sup>201</sup>

#### 2.5.1.8. Hitelgaranciák

1999-ben a Bizottság tájékoztatót bocsátott ki arról, hogy az állami (önkormányzati stb.) hitelgaranciák milyen esetben minősülnek támogatásnak az adós, illetve esetleg a hitelező számára.<sup>202</sup> Általában megállapítható, hogy a hitelgarancia révén az adós kisebb kamattal vagy kisebb biztosítékkal kap hitelt, illetve olyan esetben is kaphat hitelt, amikor piaci körülmények között a hitelező nem is hitelezne neki. A garancia<sup>203</sup> által nyújtott előny a kockázat átvállalása, és ha a kockázatviselés piaci alapon számított díját a hitelfelvevő nem viseli (tehát függetlenül attól, hogy lehívták-e a garanciát), akkor előnyhöz jut. Kivételesen a hitelgarancia révén az állam a hitelezőt támogatja: például amikor egy már folyósított hitelre adnak garanciát, vagy egy fedezetlen hitelt váltanak ki államilag garantált hitellel. Ezzel a hitelező biztosítéka nő, esetleges tartalékképzési kötelezettsége csökken.<sup>204</sup> A támogatásérték kiszámításában és a támogatás általános értékelésének vonatkozásában különböző módszert javasol a tájékoztató az eseti garanciák és a garanciarendszerek esetében.<sup>205</sup>

#### 2.5.1.9. Alacsony vagy be nem szedett adók

Szelektíven alacsonyabb adók kivetése jogellenes állami támogatásnak minősül. A jogellenes állami támogatásnak minősülő adóelőnyökkel kapcsolatban nagyon kiterjedt a gyakorlat. Az általában alacsony vagy a külföldön tevékenykedőket célzó adórendszerrel külön is foglalkozik a közösségi adó és állami támogatási politika. Amennyiben az állami támogatások szabályokat az adójogi kérdésekre alkalmazzák, akkor bizonyos adóelőnyök biztosítása mégis jogszerűnek minősülhet.

a)

<sup>197</sup> Baistrocchi, P.A. (2003), Can the Award of a Public Contract be Deemed to Constitute State Aid?, European Competition Law Review, 510-517.o.

<sup>198</sup> Interpretative Communication of the Commission on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement of October 15, 2001: COM (2001) 566 final; [2001] O.J. c 233/27.o.

<sup>199</sup> A Beentjes ügyben például az volt a kérdés, hogy a legolcsóbb ajánlatot tévő Beentjes vitatta azt az értékelési kritériumok között, hogy előnyben részesítették azt az ajánlattevőt, amely dolgozóinak 70%-át helyi tartós munkanélküliekből rekrutálja. A Bíróság szerint a fenti kritérium nem ellentétes a közmunka irányelvével, ha sem közvetlenül sem közvetve nem különböztet a külföldi cégekkel szemben. C-31/87 Gebroeders Beentjes BV kontra Hollandia [1988] ECR 4635.o. A Rush Portuguesa ügyben hasonló körülmények között ellentétes döntés született C-113/89 Rush Portuguesa Ltda kontra Office National d'immigration ECR 1990 I-1417.o. Az ítélethez hasonló döntés született a Bizottság kontra Franciaország ügyben is, ahol szintén a munkanélküliség elleni küzdelem volt elfogadható társadalmi szempont. C-225/98 [2000] ECR 7445.o. A C-21/88 Du Pont de Nemours Italiana SpA kontra Unita Sanitaria Locale No2 di Carrara ügyben [1990] I ECR 889.o.

<sup>200</sup> Baistrocchi(2003) 513.o.; Arrowsmith (1995) 258.o.; Arrowsmith (1992) 414.o.

<sup>201</sup> Ez gyakorlatilag a regionális támogatási politika szempontjainak megjelenésére utal.

<sup>202</sup> Commission notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees europa.eu.int/comm/competition/state-aid/legislation/aid3html#c. A tájékoztató az exporthitel garanciákra nem vonatkozik.

<sup>203</sup> A tájékoztató 2.1.3. pontja.

<sup>204</sup> A tájékoztató 2.2.2. pontja.

<sup>205</sup> Erről részletesen Kende & Szűcs (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba (KJK, 2005, Budapest) 226.o.

A bizonyos cégek számára alacsonyabb vagy be nem szedett adókat<sup>206</sup> is előnynek tekinti a Bizottság.

Amennyiben szelektíven előnyt biztosít és ez kihat a tagállamok közötti kereskedelemre, úgy az adórendszer maga is állami támogatásnak minősül. Állami támogatás az is, ha a kedvezményeket bizonyos földrajzi régiókban tevékenykedő vállalkozások, vagy bizonyos ágazatok élvezik.<sup>207</sup> Ilyennek tekinthető például, ha speciális értékcsökkenési szabályok kizárólag e társaságok részére adóztak.<sup>208</sup>

b)

A *Technolease* esetben<sup>209</sup> például a Philips egy leányvállalatán keresztül know-how-t lízingelt a Rabobanknak. Az ügyletből a Philips 600 millió holland guldenes haszonra tett szert, míg a Rabobank jóval magasabb amortizációs kulcsot tudott érvényesíteni, mint ha megvásárolta volna a kérdéses know-how-t. A holland adóhatóságnak meglelt volna a hatásköre, hogy megakadályozza, hogy a Rabobank a kérdéses ügyletből származó adóelőnyt realizálja. Az ügylet lebonyolításának engedélyezésével a holland adóhatóság így tulajdonképpen mind a két társaságnak előnyt biztosított. Ezért a Bizottság a 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást indított a holland állammal szemben.

2001. júliusában a Bizottság megvizsgálta az egyes tagállami adórendszereket és nyolc államot tájékoztatott arról, hogy formális vizsgálatot kezd tizenegy, a társasági adórendszer által nyújtott speciális struktúrát illetően. Felkérte az érintett tagállamokat, hogy szolgáltatassanak információt, valamint tájékoztassák a vizsgált adóstruktúra kedvezményezettjeit a vizsgálat megkezdéséről és az adóelőny lehetséges visszafizetési kötelezettségéről. Ezen túlmenően a Bizottság négy tagállamot felkért, hogy változtassa meg nemzeti jogszabályait annak érdekében, hogy összhangba kerüljenek az állami támogatások szabályaival.

A C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyekben, a Belga Királyság és a Forum 187 ASBL az Európai Községek Bizottsága ellen 2006. június 22-i ítéletében<sup>210</sup> a Belgiumi székhelyű koordinációs központok adózásával kapcsolatban jogellenes támogatást állapított meg, megerősítve a 2003. február 17-i 2003/757/EK bizottsági határozatot.<sup>211</sup> A Bizottság a nyolcvanas években még jogszerűnek minősítette a rendszert.<sup>212</sup>

A koordinációs központokra vonatkozó kivételesen kedvező belga adózási szabályokat előzetes és egyedi engedéllyel lehetett alkalmazni. Ezen engedély megszerzéséhez a központ köteles volt egy olyan nemzetközi csoportban résztvenni, amely minimum egymilliárd BEF tőkével rendelkezett, és amelynek éves forgalmának konszolidált mérlege eléri vagy meghaladja a tízmilliárd BEF-et. Kizárólag meghatározott előkészítő, kisegítő vagy központosító tevékenységet hagytak jóvá, a pénzügyi szektorban tevékenykedő

<sup>206</sup> C 7/97 OJ C. 192, 1997. VI. 24. az adók behajtásának elmulasztásával kapcsolatban. A Lunn Poly ügyben pedig úgy döntött az angol fellebbviteli bíróság, hogy az is állami támogatásnak minősül, ha magasabb adót (Insurance Premium Tax) állapítanak meg az utazásszervezők által értékesített utazási biztosításokra. Az alapvető kérdés az volt, hogy abban az esetben, ha szinte mindeki preferált, kivéve azokat, akiket „hátrányos helyzetbe hoznak”, megállapítható-e az állami támogatás. Clarke L.J. bíró ennek ellenére logikai alapon megállapította az előny meglétét. R. kontra customs and Excise Commissioners ex parte Lunn Poly Ltd and another [1998] 2 CMLR 560. o.; [1999] Eu L.R. 653.o., és Bacon (1999) 386.o.

<sup>207</sup> Aldestam, M, 2005: EC state aid rules applied to taxes Lustus Förlag, Uppsala.

<sup>208</sup> A Bizottság 1996. március 13-i döntése: OJ L146 42. o. (1996. június 20.) Hasonlóan tiltott állami támogatásnak minősült az Írországbán alkalmazott 10%-os adókulcs, melyet a termelő, és csak a termelő cégek élveztek. Ezt az intézkedést azért találták tiltott állami támogatásnak, mert egyébként az exportot nem elősegítő szolgáltatási szektor adókulcsa 32% volt.

<sup>209</sup> C 28/97 ex NN 38/97 Technolease Phillips-Rabobank, OJ. C. 338. 1997. XI.8

<sup>210</sup> Az ítéletről lásd az 5. fejezetben a 6. alfejezetben is.

<sup>211</sup> HL L 282., 25. o.

<sup>212</sup> 1984-ben és 1987-ben illetve 1990-ben (OJ 1991 C 63, 37. o.) lásd az ítélet 16. és 17. pontját. A káros adóversenyről szóló magatartási kódex elfogadása után kezdte a Bizottság újra a rendszer vizsgálatát. Sőt 2003. januárjában a pénzügyminiszterek tanácsa a rendszert fenntarthatónak minősítette 2010 végéig. A Bíróság a belga adókedvezményt átvizsgálva azt állapította meg egyebek mellett - az Altmark döntés 74. pontjára hivatkozva -, hogy „egy támogatásnak való minősítéshez szükséges, hogy az EK 87. cikk (1) bekezdésében foglalt valamennyi feltétel teljesüljön.

vállalkozások pedig nem részesülhettek e rendszer előnyeiből. A központok – tevékenységük első két évének végén – kötelesek Belgiumban legalább tíz, teljes munkaidőben foglalkoztatottnak megfelelő számú személyt alkalmazni. A központnak megadott engedély egyszer meghosszabítható legfeljebb tíz év volt.

A központok adóköteles jövedelmét átalányként az úgynevezett „cost plus” módszerrel állapítják meg. A központok mentesültek az ingatlanadó, a tőkebejegyzési illeték, az osztalék-, kamat- és jogdíj adója alól és munkabérek kivetett egyes adók alól és az alkalmazottak után fizetendő személyi jövedelemadó is fejenként évi 400 000 BEF-ben maximálták.

c)

Általában a Bizottság a tagállamok közötti „káros adóverseny” kiküszöbölésére törekszik, és ennek keretében egy magatartási kódexet is megfogalmazott.<sup>213</sup> A Magatartási kódex több mint 66 olyan esetet sorolt fel, amely a káros adóverseny példája. A tiltott állami támogatások szempontjából a 66-ból csak 13-at vizsgáltak, mely arra enged következtetni, hogy az állami támogatási szabályok alkalmazása a „káros adóverseny probléma” megoldásában nem a leghatékonyabb eszköz.

Ugyanakkor az állami támogatások szabályainak az adójogi kérdésekre történő kiterjesztése új és hatékony eszközt ad a Bizottság kezébe, és ezzel kísérli meg a tagállamokat eltántorítani az ún. káros adóversenyben való részvételtől. Az adókérdéseknek az állami támogatások körébe való vonása annyiban ironikus, hogy az állami támogatások hagyományosan a belföldi vállalatokat védik és részesítik előnyben a nemzetközi versenyben, míg az adóverseny célja éppen a külföldi vállalkozások vonzása. Így itt az állami támogatások tilalmát eredeti céljuktól eltérően kizárólag a külföldiek részére nyújtott előnyök eltörlésére használják. A Bizottság az állami támogatás fennállásával kapcsolatban itt is a támogatás négy feltételének – előny, közpénzből, szelektíven, a közös piaci kereskedelmet érintve - fennállását vizsgálja.

d)

Amennyiben az állami támogatások szabályokat az adójogi kérdésekre alkalmazzák, akkor bizonyos adóelőnyök biztosítása mégis jogszerűnek minősülhet. Ennek jó példái az ökoadókkal kapcsolatos kérdések,<sup>214</sup> de ide tartoznak a K+F támogatások illetve bizonyos szelektíven alkalmazott szociális befizetési kötelezettségek<sup>215</sup>.

## 2.5.2.Közpénzekből való folyósítás

A Bíróság nem teljesen töretlen gyakorlata szerint<sup>216</sup> a vállalatok vagy ágazatok előnyben részesítése akkor állami támogatás, ha megterheli az állami költségvetést, vagy másként szólva, ha az állami költségvetést terheli meg.<sup>217</sup> Ez viszonylag nyilvánvaló például a fentebb már említett adókedvezmények, olcsó hitelek vagy tőkeinjekciók esetében.

<sup>213</sup> State aid rules to measures relating to direct business taxation OJ C384 10.12.1998. és a Report on Competition Policy, 1999, 69. o. Ez az alpont Békés Balázs kéziratának felhasználásával készült.

<sup>214</sup> A Bizottság pl. 2000 februárjában engedélyezte annak a német ökoadórendszernek a bevezetését, amely 20%-os adókedvezményt biztosított az ipari, a mező-és erdőgazdálkodási, valamint a szállítási szektornak. A mentesség fokozatosan bevezetésre kerülő ökoadó terheit mérsékelte. NN 47/99 (OJ C 166, 12. 6. 1999) és NN 50/99 (OJ C 245, 28. 8. 1999) idézi a Report on Competition Policy, 1999. 78. o.

<sup>215</sup> Lásd a Sloman Neptun Schiffarts ügyet a 2.5.2. pontban.

<sup>216</sup> Slotboom (1995) 289. o. és Rodger (1999) 251. o.

<sup>217</sup> C-82/77 Van Tiggele Rec 1978. 25. o.; C-189/91 Petra Kirsammer-Hack kontra Nurhan Sidal [1993] ECR I-6185. o.; C-72 és 73/91 Sloman Neptun Schiffarts AG. KONTRA. Seebetriebstrat Bodo Zeisemer der Sloman Neptun Schiffarts AG. [1993] ECR I-887.o. és Viscido and other kontra Ente Postale Italiane [1998] All E.R. [EC] 857. o.; Joined cases C-52/97 és C-54/97 Epifanio Viscido (C-52/97), Mauro Scandella and Others (C-53/97) and Massimiliano Terragnolo and Others (C-54/97) kontra Ente Poste Italiane. ECR 1998 I-2629.o. Lásd Alexis(2004), 24. o.

A Bíróság ebben a körben is szélesen értelmezi az állam fogalmát, és ideérti az állami mellett a regionális és helyi önkormányzati testületeket is.<sup>218</sup> Lásd erről fentebb az állam fogalmánál fentebb a 2.1. pontban.

Bár a Bíróság pontosan nem jelölte ki ebben a körben, hogy mi az, amikor az állami költségvetést terhelőnek minősül, kijelentette, hogy: „A 87. cikk alkalmazása során elsősorban a támogatás kedvezményezett vállalatokra vagy termelőkre kifejtett hatására kell figyelmet fordítani és nem a támogatás elosztásával vagy adminisztrálásával foglalkozó intézmény státusára”.<sup>219</sup>

Erre alapozva a Bíróság megállapította: mellékes, hogy a támogatást közvetlenül ki adja, ha annak útját végigkövetve végül is a közpénzeknél lyukadunk ki.

Ha az előny nem terheli a költségvetést, mint a minimál árak esetén, ahol az intézkedés a fogyasztókat terheli, akkor nem lehet állami támogatásról beszélni. Hasonlóképpen azzal, hogy az állam a jogszabályokat – például a környezetvédelmi követelményeket – nem tartatja be, lehet, hogy elfogadhatatlanul előnyös helyzetbe hoz bizonyos vállalatokat, de állami támogatást nem nyújt. A spanyol állam vonatkozásában ezt mondta ki a Bizottság, nem fogadva el azt az állítást, hogy utóbb majd az államnak kell helyreállítania a vállalati környezetszennyezés által okozott környezeti kárt.<sup>220</sup>

A *Sloman Neptun Schiffarts* ügyben a Bíróság azzal a helyzettel szembesült, hogy a német állam azzal támogatta hajós fuvarozóit, hogy a német munkajogi és társadalombiztosítási szabályokat csak részben terjesztették ki a német hajókra. A költségvetési terhelés hiányában (a kieső adókat nem számították ide) az intézkedést nem tekintették támogatásnak,<sup>221</sup> noha Darmon főtanácsnok ebben az ügyben a költségvetési terhelést nem tekintette fogalmi elemnek, és az ítéletet szakírók is kritizálták,<sup>222</sup> mivel a Bíróságot nem érdekelte, hogy az intézkedés elfogadásával elmulasztja a piaci verseny semlegességét védeni, sőt az ítélet nyomán a közösségi állami támogatási szabályok és a munka-és szociális jogi törekvések között is ellentét bontakozik ki.<sup>223</sup>

A spanyol posta ügyében a spanyol postai alkalmazottakat határozott idejű munkaszerződésekkel foglalkoztatták, noha az általános munkajogi szabályok szerint ez nem volt lehetséges.<sup>224</sup> Ez nyilvánvaló előnyöket jelentett a postának a létszám leépítésekkel járó költségekkel kapcsolatban, míg a kereskedelmi alapon működő postai szolgáltatók ezzel az előnnyel nem élhettek. A Bíróság itt is kimondta, hogy „csak közvetlenül vagy közvetve az állami forrásból származó előnyök minősülnek állami támogatásnak”,<sup>225</sup> és a kieső adóbevételek „a rendszer jellegéből következnek és nem eszközei a vállalkozások támogatásának”.<sup>226</sup>

<sup>218</sup> C-284/84 Németország kontra Bizottság [1987] ECR 4013.o. 17. paragrafus

<sup>219</sup> C-78/76 Firma Steinike und Weinlig kontra Németország [1977] ECR 595. o., amelyben egy járulékból származó állami bevétel egy jogszabály által föllállított, de nem állami szerv rendelkezésére bocsátottak, mely azt a német mezőgazdaság érdekében honi és külföldi piacutatásra és hirdetésre fordította. Azóta ebben a kérdésben kiterjedt joggyakorlat bontakozott ki. A *Buy Irish* (249/81 [1982] ECR 4005. o.) ügyben egy olyan reklámkampányról volt szó, amelynek célja az ír vásárlók ír termékek vásárlására történő buzdítása volt – a nem-ír termékek helyett. A reklámkampányt egy magántársaság pénzelte, amelyet azonban több ízben tetemes állami támogatásban részesítettek.

<sup>220</sup> SNIACE SA NN 118/97 C 49/2 OJ 14.2.98

<sup>221</sup> C-72 és 73/91 *Sloman Neptun Schiffarts AG. KONTRA. Seebetriebsrat Bodo Zeisemer der Sloman Neptun Schiffarts AG.* [1993] ECR I-887. o.

<sup>222</sup> Slotboom (1995) 289. o. és Rodger (1999) 254. o.

<sup>223</sup> Davies (1995) 49. o. és különösen 59-60. o.

<sup>224</sup> C-52-54/97 *Viscido and other* kontra *Ente Postale Italiane* ECR. [1998] I-2629.o.

<sup>225</sup> Az ítélet 19. bekezdése.

<sup>226</sup> Jacobs főtanácsnok véleményének 12. bekezdése.

A megújuló energia felhasználásával kapcsolatos Preussen Elektra ügyben<sup>227</sup> azt mondta ki a Bíróság, hogy az államtól valamilyen tényleges – pozitív vagy negatív jövedelem vö: 2.5.1.9. ponttal - transzferre kell, hogy sor kerüljön ahhoz, hogy az előny támogatásnak minősüljön, és a cégek közötti jogszabályon alapuló forrás átcsoportosítás nem minősül támogatásnak.<sup>228</sup>

A Bíróság gyakorlata nem egyértelmű abban a két látszólag nem, de a valóságban nagyon is idetartozó kérdésben, hogy (1) az **állami vállalatok** veszteséges vagy esetleg a piaci befektető elve szerint nem is teljesen racionális tevékenysége állami támogatásnak minősülhet-e az irracionális magatartás haszonélvezőinek oldalán; illetve, hogy (2) az **állami alapok** által elosztott pénzek állami támogatásnak minősülnek-e.<sup>229</sup>

### 2.5.2.1. Állami vállalatok

Mint a „Stardust Marine” ügyben a Bíróság kimondta, nem vélelmezhető, hogy minden az állami vállalatok forrásaiból származó juttatás állami támogatás lenne.<sup>230</sup> Az Európai Bíróság ezen ítéletének egyik legfontosabb megállapítása az, hogy pusztán abból a tényből, hogy a részben vagy teljesen állami tulajdonban lévő banknál az állam közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhat (részvényeinek vagy igazgatósági helyeinek száma alapján), nem következik automatikusan (azaz bizonyítandó) az, hogy a kérdéses esetben ezt meg is tette azaz, hogy egy hitelkérelem pozitív elbírálása betudható az államnak.<sup>231</sup> A döntés államnak való betudhatóságának megállapításához a Bíróság szerint a Bizottságnak bizonyítania kellett volna (de nem tette), hogy a döntés ilyen tartalmú meghozatalában jelentős szerepet játszottak a banknál az állami felügyeletet, irányítást gyakorló személyek.<sup>232</sup>

Azaz az állami tulajdonú bankok gazdaságilag irracionális döntéseit nem tudják be automatikusan az államnak, csak akkor, ha – a társasági fátyol szétlibbentése után - bizonyítható, hogy a konkrét esetben az államnak vagy delegáltjainak magatartása vezetett a kérdéses gazdasági lépéséhez.

<sup>227</sup> A Preussen Elektra ügyben az volt a kérdés, hogy jogszerű-e egy olyan korábban a Bizottságnak bejelentett német rendszer, amely részben arra kötelezte az áramszolgáltatókat, hogy áramszükségletük egy részt helyben, megújuló erőforrásból (alapvetően szélből) és a piaci árál némiképp magasabb áron szerezzék be. A Bíróság azt mondta ki, hogy bár a vonatkozó jogszabályból kifolyólag bizonyos megújuló energiaforrásból energiát termelő cégeknek bevételeik, előnyük, másoknak pedig kiadásaiik támadtak, mivel az állami költségvetést közvetlenül vagy közvetve nem érintette az ügy, az nem minősül állami támogatásnak. Azzal, hogy a Preussen AG-nak a kérdéses intézkedés többletköltséget okozott, adóbevételei csökkenését is okozta, amivel viszont kihatott az állami költségvetésre, mivel azonban ez azt jelentené, hogy a cégek bevételeit negatívan érintő minden intézkedés állami támogatásnak minősülne, a Bíróság ezt nem tekintette állami támogatásnak, hanem csak azokat, ahol az állami vagyon tényleges transzferjére került sor. Közbülső végzés 2001. március 13-án C-379/98 Preussen Elektra kontra Schleswig [2001] ECR I-2099. o., 59. bekezdés.; Lásd Vries (2001) 193–204. o. és Goossens. (2001) 991-1010. o. illetve Kuhn (2001) 361–376(16). o.

<sup>228</sup> Kuhn (2001) 368. o.

<sup>229</sup> A Regeling Bijzondere Financiering ügyben a Bizottság nem indított eljárást. Ebben az esetben egy holland kisvállalkozási garanciarendszert a Bizottság nem minősített támogatásnak, tekintettel arra, hogy bár azt az állam hozta létre, de a rendszert a résztvevők befizetéseiből finanszírozták és a működtető holland állam kötelezettséget vállalt arra, hogy abban az esetben, ha a résztvevői befizetések alapján a rendszer veszteségesé válna, akkor felemeli a részvételi díjakat (C 49/91, OJ C 202, 1997.VII.2.). Hasonlóan döntött a Bizottság ezt követően egy finn ügyben is (N 124/97 OJ C250, 1997.VIII.15.)

<sup>230</sup> C-482/99, Francia Köztársaság kontra Európai Bizottság eset („Stardust Marine”) [2002] ECR I-4397. o; illetve: [http://lexinter.net/JPTXT/aides\\_d'etat\\_stardust.htm](http://lexinter.net/JPTXT/aides_d'etat_stardust.htm) Az Európai Bizottság 1999. szeptember 8-án kelt határozata annak a 450 millió franknak - mint a közösségi joggal össze nem egyeztethető állami támogatásnak - a visszafizetésére kötelezte a Stardust Marine motorcsónak gyártó céget, amelyet 1994-től kezdve folyamatosan hitel és az állami tulajdonú Crédit Lyonnais bank leányvállalatai – az SBT és az Altus forrásaiból – tőkeemelés formájában jutott. A Bizottság - a fentebb említett érvelésre hivatkozva - az állami tulajdonú bank esetében kellően bizonyítottak találta a finanszírozásról szóló döntés államnak való betudhatóságát és megállapította, hogy a kifizetett hitel állami támogatás. A francia állam az Európai Bizottság határozatának megsemmisítését kérte a Bíróságtól, arra hivatkozva, hogy a Bizottság túlságosan kiterjesztően értelmezte az „állami forrás” fogalmát valamint a döntés államnak való betudhatóságát nem indokolta meg kellőképpen. Továbbá a Bizottság nem megfelelően alkalmazta a „piaci befektető elvét”, ugyanis vizsgálatának alapjául a „Stardust Marine-nak” a bizottsági eljárás időpontjában fennálló gazdasági helyzete szolgált, nem a hitelkérelem elbírálásakor fennálló. Az Európai Bíróság elfogadta Franciaország érvelését és megsemmisítette a Bizottság határozatát.

<sup>231</sup> C-482/99 Franciaország kontra Európai Bizottság eset, fenti 230. lábjegyzet. 52. bekezdés.

<sup>232</sup> Ezen felül a Bíróság úgy látta, hogy a tőkeemelések pusztán a korábbi hitelkihelyezések megtérülését biztosították, így a Bizottságnak azt kellett volna bizonyítania, hogy egy ésszerűen eljáró magánbefektető a kérdéses tőkeemeléseket – némiképp a pénz után futva – nem eszközölte volna, így kérdéses, hogy egyáltalán támogatásról volt-e szó.

### 2.5.2.2. Állam által létrehozott alapok

Az állam által létrehozott alapokból kapott támogatásokat általában akkor minősíti a joggyakorlat állami támogatásnak, ha a forrás-transzfer betudható az államnak.<sup>233</sup> A gyakorlat szerint az alap által finanszírozott intézkedés akkor tudható be az államnak, ha

- 1) az intézkedésről az állam dönt;
- 2) az állam határozza a kötelező hozzájárulások összegét, mértékét és számítási módját;
- 3) az állam határozza meg a pénzeszközök felhasználásának feltételeit és az alap működését.

Azaz önmagában a joggyakorlat szerint az nem elegendő ahhoz, hogy egy alap által kifizetett forrás állami támogatásnak minősüljön, hogy az alapot jogszabály hozta létre. Az önmagában szintén nem meghatározó, hogy az állam közvetlenül hozzájárult-e az alaphoz vagy pedig különböző köztestületeket hatalmazott fel kötelezettségek meghatározására és beszedésére. Azaz pl. a szakmai stb. kamarák magatartásáért az állam közvetlenül nem felel.

A 2004. júliusában eldöntött Pearle BV ügyben<sup>234</sup> a Bíróság e kérdésben az alapok vonatkozásában megerősítette a fenti szempontokat,<sup>235</sup> és az alapok vonatkozásában is alkalmazta a betudhatóság feltételét.<sup>236</sup>

### 2.5.3 Szelektív folyósítás

A 87. cikk (1) bekezdése az úgynevezett általános intézkedéseket nem tiltja: ennek alapján a konjunktúrapolitikai intézkedések vagy az egyéb általános jellegű gazdaságélénkítő intézkedések és támogatások megengedhetők.<sup>237</sup> A 87. cikk (1) bekezdése az úgynevezett szelektív intézkedéseket tiltja.

A közösségi jog sokáig nem hozott létre olyan világos szabályt, amelynek alapján eldönthető lenne, hogy egy intézkedés általános vagy szelektív jellegű. Az utóbbinak leginkább azok az intézkedések minősülnek, amelyek egyes vállalatokat vagy egyes szektorokat vagy az ország területének bizonyos részeit hozzák előnyösebb helyzetbe.<sup>238</sup> A joggyakorlat e kérdésben ugyanakkor legalábbis bizonytalan.<sup>239</sup>

<sup>233</sup> Olaszország kontra Bizottság, C-6/97, Rec. I-2981.o., 16. pont; C-78/76 Firma Steinike és Weinlig [1977] ECR 612. o.

<sup>234</sup> Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV and Rinck Opticiens BV kontra Hoofdbedrijfschap Ambachten, 15 July 2004 (Case C-345/02) <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriSerkontrado?uri=CELEX:62002J0345:HU:HTML>

<sup>235</sup> Reference for a preliminary ruling by the Hoge Raad der Nederlanden by judgment of that Court of 27 September 2002 in the proceedings between 1. Pearle B.KONTRA., 2. Hans Prijs Optiek Franchise B.KONTRA., 3. Rinck Opticiens B.KONTRA. and Hoofdbedrijfschap Ambachten (Case C-345/02) (2002/C 289/22)

<sup>236</sup> 1950. január 27-én a holland szakmai kamarákról törvény jogot biztosított a szakmai kamaráknak arra, hogy az érintett ágazatok szakmai tevékenységét szabályozza. A kamarák úgynevezett általános és egyedi hozzájárulásokat is előírhatnak. Az optikusok szakmai szervezete 1988-tól marketingkampányok finanszírozására egyedi hozzájárulást írt elő. A Pearle BV és két másik cég a fenti kamarai szabályok megsemmisítését kérte a nemzeti bíróságtól arra hivatkozva, hogy az állami támogatás, amelyet korábban az EKSZ 88. cikk (3) bekezdése alapján be kellett volna jelenteni a Bizottságnak. A konkrét ügyben a Bíróság úgy döntött, hogy a kamara tevékenysége nem tudható be az államnak, nem az állam hozta a döntéseket, illetve azokat nem is befolyásolta. Az állam semmilyen módon nem ellenőrizte a hozzájárulások felhasználását. A kamara teljes egészében az iparág eszközeiből finanszírozza tevékenységét. A hozzájárulás mértékét vagy azok felhasználásának módját a kamara határozta meg. Lásd az ügy ismertetését Alexis (2004) 24–29. o.

<sup>237</sup> Általában az állam gazdasági beavatkozása, a leértékelés, illetve azok az általános jellegű gazdasági intézkedések, melyek általánosságban a hazai ipar versenyképességének javítását szolgálják, ugyancsak nem minősülnek állami támogatásnak. Így például az Egyesült Királyság alacsonyabb szintű szociális szabályozását – az úgynevezett „szociális dömpinget” –, melynek révén a sziget beruházási paradicsommá vált a kisebb közterhekre éhező befektetők számára. Ez a típusú „támogatás” nem tiltott.

<sup>238</sup> VADEMECUM - Community rules on state aid – January 1, 2002 [www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others)

<sup>239</sup> 310/85 Deufil kontra Európai Bizottság [1988] I CMLR 553. o.; 187/85 FEDIOL kontra Európai Bizottság [1988] ECR 4155. o.; 70/98 Kinderkanal és Phoenix ügyek (OJ. c 238 21.8.1998) ; A T-55/99 CETM kontra Bizottság ügyben a Bíróság úgy fogalmazott, egy olyan intézkedéssel kapcsolatban, amely a spanyol kormány szerint a gépjárművek átlagéletkorának csökkentésével kívánta javítani a környezet állapotát és a közlekedés biztonságát, hogy a fenti cél nem indokolta kizárólag a természetes személyek és kis-és középállalatok illetve önkormányzatok tulajdonában lévő bizonyos járművek kedvezményezését. Hiszen a nagyvállalati gépjárművek éppúgy szennyezik a környezetet. Ebből pedig az következett, hogy a kérdéses intézkedést szelektívnek, azaz támogatásnak tekintették. [2000] ECR, I-11499.o.

Az „általános intézkedés” fogalma vonatkozásában a tanulmány írásakor a „Kimberly Clark”<sup>240</sup> döntés meghatározó, amely – mint standard szöveg – az ítélet kihirdetése óta visszaköszön a Bizottság döntéseiben is:

“22 Megjegyzendő, hogy az FNE [(Fonds National de l' Emploi)] beavatkozása nem korlátozódik sem adott szektorra sem pedig adott területre, és nem utal a vállalkozások behatárolt kategóriájára. 23 Azonban, ahogyan arra a Bizottság helyesen rámutatott, az FNE rendelkezik bizonyos szabadsággal, amely képessé teszi arra, hogy – számos megfontolástól vezérelve - módosítsa pénzügyi támogatását, ilyen tényező különösen a kedvezményezettek megválasztása, a pénzügyi támogatás összege és azok a feltételek, amelyek szerint ezeket folyósítják. A francia kormány maga is elismeri, hogy a közigazgatás saját iránymutatásától eltérhet, amennyiben ezt az eltérést a körülmények indokolttá teszik.”

A korábbi gyakorlat vezető esetei két Olaszország kontra Bizottság és a Maribel quarter esetek voltak. Az egyik Olaszország kontra Bizottság ügyben<sup>241</sup> az olasz állam a textilszektort támogatta. Ezt a Bizottság majd a Bíróság szelektív intézkedésnek találta. Egy másik Olaszország kontra Bizottság ügyben<sup>242</sup> az olasz állam az olasz területen fogyasztott üzemanyag alapján adóhitelt biztosított az olasz és adóvisszatérítést a nem-olasz fuvarozóknak. Ezt a Bíróság minden gond nélkül szelektív intézkedésnek és így állami támogatásnak minősítette.<sup>243</sup>

A Bizottság és a Bíróság álláspontja ugyanez volt a Maribel bis/ter/quarter ügyekben,<sup>244</sup> amelyben a belga állam lehetővé tette bizonyos vállalkozásoknak, hogy alacsonyabb tb-járulékot fizessenek, például abban az esetben, ha nőket alkalmaztak részmunkaidőben.<sup>245</sup>

A szelektivitás kérdésében a Bíróság Adria-Wien ügyben<sup>246</sup> hozott ítélete most az irányadó.<sup>247</sup> A Bíróság álláspontja szerint nem az számít, hogy egy új adó bevezetése majd az alóli felmentése után jobb vagy rosszabb helyzetbe kerül a vállalkozás, mint azt megelőzően volt. A kérdés az, hogy az állami intézkedés bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos termékek termelését előnyben részesít-e vagy sem, más hasonló ténybeli vagy jogi helyzetben lévő vállalkozásokhoz képest az intézkedés által kitűzött cél fényében. A konkrét esetben a Bíróság – a főtanácsnok véleményével szemben<sup>248</sup> - megállapította, hogy az, hogy az intézkedés sok vállalatot vagy több szektort érint nem teszi azt általános

240 C-241/94 Kimberly Clark Sopalin, [1996] ECR I-4551.o. 22- 23-24. bekezdés; C C-200/97 Ecotrade, [1998] ECR I-7907.o.¶ 40, és T-55/99 CETM vs. Commission, [2000] ECR II-3207 ¶ 39.; C-295/97; Piaggio, [1999] ECR I-3735.o. ¶ 39. vö. La Pergola főtanácsos véleménye for C-342/96 Spain vs.Commission, [1999] ECR I-2459.o. (2641.o.) lásd még a Ramindin ügy kapcsán és általában ebben a témában Business taxation distorting the Common market – An important ruling on State aid by the Court of First Instance Adolfo BARBERÁ DEL ROSAL and Jan KLEINHEISTERKAMP in CPN 2002/2. 61-64.o.

241 C-173/73 Olasz Köztársaság kontra Európai Bizottság [1974], ECR.709.o.) (GR1974/00351 P 1974/00357 ES1974/00325 SVII/00321 FIII/00323)

242 C-6/1997 Olasz Köztársaság kontra Európai Bizottság [1999] ECR. I-2981.o.

243 Az ítélet 16. bekezdése.

244 A Maribel bis/ter vonatkozásában C-75/97 Belgium kontra Bizottság [1999] ECR., I-3671.o.), A Maribel quarterről (C 14/96 OJ L 95, 1997 IV.10).

245 A Bíróság ítéletét részben épp a belga kormány egyik nyilatkozata támasztotta alá, amely szerint a belga és az exportpiacokon is a versenyképesség növekedését várta az inkriminált intézkedéstől. Hivatkozik rá: Golfopoulos (2003) 546.o.

246 C-143/99 Adria-Wien Pipeline GmbH, Wittersdorfer & Peggaur Zementwerke GmbH und Finanzlandesdirektion for Karnten [2001] ECR. I-8365.o.

247 Az sem egyértelmű jelenleg, és a későbbi bírói gyakorlat fogja meghatározni, hogy az ügy végül csak az adóintézkedések szelektivitására vonatkozik majd, vagy pedig általános jelleggel a különböző intézkedések szelektív jellegének megítélésére ad zsinórmértéket. Ebben az ügyben az Osztrák Állam egy olyan adót vezetett be, amelynek szabályai szerint az elfogyasztott kw órában mért elektromos energia után kellett adót fizetni a termelőknek és fogyasztóknak. Hasonló jogszabályt fogadtak el a földgáztermelés és fogyasztás terén is. Egy másik jogszabály adóvisszatérítést állapított meg azon elsődlegesen termeléssel foglalkozó vállalatok vonatkozásában, amelyeknek a nettó termelési értékének a 0,35%-át meghaladta a fizetett adó. A csővezeték üzemeltető Adria-Wien igényt tartott a visszatérítésre, mert szolgáltatás nyújtójának minősült, és ezért az adóhatóság döntése ellen bírósághoz fordult, mely a szelektivitás kérdését vetette fel a termelő és a szolgáltató vállalatok közötti megkülönböztetés vonatkozásában.

248 Micho főtanácsnok úgy vélte, hogy egy visszatérítés nem kivétel és így nem is foszthatja meg a rendszert általános jellegétől.

jellegűvé. Az ítélet 53. bekezdésében azt mondta ki, hogy „bár objektív jellegű a nemzeti jog által alkalmazott kritérium, az nem a jogszabály természetéből vagy általános rendszeréből fakad”, így azt nem lehet nem állami támogatásnak tekinteni.<sup>249</sup>

Egyebekben elmondható, hogy a jogszabály természetéből vagy általános rendszeréből fakadó kivételes (azaz valakik számára kedvező) adóintézkedéseket a Bizottság sem tekinti szelektív intézkedésnek és így állami támogatásnak.<sup>250</sup> Golfinopoulos szerint<sup>251</sup> azonban a Bizottság gyakorlata nem állapodott meg ebben a kérdésben.<sup>252</sup>

## 2.5.4 A tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás

Kezdetben a Bizottság és a Bíróság is szinte figyelmen kívül hagyta a 87. cikk (1) bekezdésében található „...amennyiben az a tagállamok közötti kereskedelmet érinti...” klauzulát, azaz szinte minden – még a legkisebb – támogatást is automatikusan jogellenesnek, illetve automatikusan az államközi kereskedelmet érintőnek tekintettek,<sup>253</sup> és nem voltak hajlandók egyfajta, de minimis szabályt alkalmazva elnézni kisebb támogatások nyújtását vagy a piacon kisebb súllyal rendelkező társaságok támogatását. Ez valószínűleg annak volt tulajdonítható, hogy a Bíróság az állam versenytörzítő hatását sokkal fenyegetőbbnek értékelte, mint a nem állami piaci szereplőkét.<sup>254</sup>

A Bizottság a kereskedelemre gyakorolt hatás vonatkozásában a releváns piac meghatározására vonatkozó saját Közleményét<sup>255</sup> is alkalmazhatja, amely maga is kimondja, hogy a piaci erő és az érintett piac fogalmai vonatkozásában ebben a körben is alkalmazható lenne.<sup>256</sup>

Az 5. fejezetben részletesen ismertetendő Altmark<sup>257</sup> ügyben az utaló német szövetségi közigazgatási bíróság egyebek mellett azt a kérdést is feltette az Európai Bíróságnak, hogy a regionális busztársaságnak nyújtott kompenzációs jellegű támogatások mindenképpen a 87. cikk (1) bekezdése hatálya alá esnek vagy tekintettel azok regionális jellegére nem befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet.

<sup>249</sup> A törvénnyel kapcsolatban pedig az volt a Bíróság álláspontja, hogy annak céljaiból nem következik a gyártó vállalatokkal szembeni kivételes eljárás (az adóvisszatérítés), és így a kivétel illetve az egész jogszabály szelektív intézkedés. A „hasznoló helyzetben lévő vállalkozás” fogalma nyilván sokkal szélesebb, mint a versenytörzülés kapcsán alkalmazott „versengő vállalkozás” fogalma, hiszen ez például az adott esetben az összes energiát fogyasztó szolgáltató vállalatra vonatkozik (amelyek nyilván nem versenytársai egymásnak).

<sup>250</sup> Commission notice on the application of the state aid rules to measures relating direct business taxation [1998] OJ. C383/3.o. 15-16. bekezdés.

<sup>251</sup> Golfinopoulos (2003) 547.o.

<sup>252</sup> A brit Climate Change Levy (Klímaáttörési illeték) ügyében a brit kormány először csak bizonyos felhasználókat mentesített, majd a Bizottság fellépésére kiterjesztette a rendszert. Ezt követően a Bizottság a rendszer természetéből és logikájából fakadónak minősítette a kivételeket mivel a kivételek is környezeti megfontolásokkal indokolhatóak voltak. C 18/01 – IP/02/491 Az Aggregates Levy ügyben N 863/01, C(2002) 1478 fin (2002. április 24) a brit kormány bizonyos építőanyagokra bizonyos feltételekkel ökoadókat vetett ki, más anyagokat viszont mentesített. A Bizottság azon az alapon fogadta el a kivételeket, hogy maga az adó is csak egy nagyon szűk szektort érintett, noha egyes kivételeket a Bizottság egyértelműen bizonyos termelők versenyképességének védelmében vezetett be. A döntés ellen éppen a kivételek kapcsán fellebbeztek. T-210/02 British Aggregates Association kontra Bizottság (Removed from the register on 28/11/2003, Európai Bizottság kontra Egyesült Királyság) lásd erről Golfinopoulos (2003) 548.o. és Bacon (2003) 2.o.

<sup>253</sup> 310/85 Deufil kontra Bizottság [1988] 1 CMLR 553. o.; 730/79 Phillip Morris Holland kontra Bizottság ügy [1980] ECR 2671., 2688–89. o.; C-142/87 Re Tubemeuse-ügy (Belgium kontra Bizottság) [1990] ECR 959. o.

<sup>254</sup> Ross (1989) 170. o.

<sup>255</sup> Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law (OJ C372 9/12/97)

<sup>256</sup> Ez a 255. lábjegyzetben hivatkozott Közlemény bizonyos elemeiben egyébként valóban releváns a nyújtandó állami támogatás hatásainak felmérése szempontjából, de általános érvennyel a gyakorlatban nem alkalmazható, mert bizonyos gazdasági törvényszerűségek teljesen eltérőek a fűzők és a támogatások esetén. A problémáról: Fingleton, John Ruane Frances and Ryan Vivienne: A Study of Market Definition in Practice in State Aid Cases in the EU. 14 December 1998 [europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-competition/libr-competition.html](http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-competition/libr-competition.html)

<sup>257</sup> C-280/00, Altmark Trans GmbH and others, [2003] ECR I-7747.o.



A C-71/04. sz. ügyben, az Administración del Estado kontra Xunta de Galicia<sup>258</sup> között indult eljárásban a Bíróság 2005. július 21-én hozott ítéletében kiterjedten foglalkozott a tagállamok közötti kereskedelem érintettségével és kimondta:

- az érintettség független a nyújtott szolgáltatás helyi vagy regionális jellegétől vagy az érintett tevékenységi kör jelentőségétől.
- nincsen olyan határérték vagy hányad, amely alatt úgy lehet tekinteni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem nem érintett. Ugyanis az, hogy egy támogatás viszonylag jelentéktelen, vagy a kedvezményezett vállalkozás viszonylag kicsi, nem zárja ki eleve a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét.
- egy viszonylag jelentéktelen támogatás is érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, amennyiben élénk verseny van abban az iparágban, ahol a támogatásban részesülő vállalkozások működnek.<sup>259</sup>

Az Enkhuizen, Nijkerk és Wieringermeer ügyekben<sup>260</sup> a Bizottság egyes környezetvédelmi támogatásban részesített holland yachtkikötők ügyében döntött. Az értékelés során a Bizottság azt vizsgálta, hogy a kikötői helyek mekkora hányadát használják más tagállamok hajószínpontjai. Tekintve, hogy ez maximum 14% volt az egyik kikötő esetében a többiek esetében pedig elhanyagolható nagyságú volt, és tekintve azt is, hogy a kikötőkben túlnyomórészt hosszú távú bérlők béreltek helyeket, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az nem érinti a közösségi kereskedelmét, sem azzal, hogy hatására a külföldiek nagyobb számban látogatják a kikötőket, sem azzal, hogy a helyiek elmaradnak a külföldi kikötőktől.<sup>261</sup>

Egyebekben ez lenne az az aspektusa a támogatásvizsgálatnak, amely lehetővé tenné a támogatás negatív hatásainak vizsgálatát. Ez *ex ante* jelleggel elég nehéz lehet és talán ezért, és más okokból is az a jellemző a Bizottság eljárására, hogy - kivéve a nagyobb támogatási rezsimeket -, az eljárás és a vizsgálat nem a támogatás hatására, hanem hagyományosan a jogszabályoknak való megfelelésére koncentrált.<sup>262</sup> Az elmúlt években a folyamatok – az alábbiakban ismertetendők szerint (LASA, LET) - a gazdasági folyamatok fokozottabb figyelembevétele irányába hatnak.

A nyolcvanas évek közepe óta a Bizottság aktívan törekszik saját munkaterhe csökkentésére. Ezért a kisebb jelentőségű ügyekben már nem kötelező a támogatás előzetes bejelentése.<sup>263</sup> A Bizottság 1996-ban tájékoztatást<sup>264</sup>, majd 2001-ben rendeletet<sup>265</sup> bocsátott ki a kisebb jelentőségű támogatások tárgyában. A rendelet számos szektorra és a WTO szabályok által meghatározott területekre nem vonatkozik (azaz ott még ilyen címen sem lehet támogatást nyújtani). A rendelet 2. cikke szerint továbbra sem kell bejelenteni, ha az egy vállalkozás számára bármely támogatási formában, bármely hároméves időszak alatt<sup>266</sup> nyújtott

<sup>258</sup> Az ítélet 40. bekezdése az Altmark ítélet 81 és 82. bekezdésére és a C-34/01.–C-38/01. sz. Enirisorse-ügyekben 2003. november 27-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14243. o.] 28. bekezdésére hivatkozik.

<sup>259</sup> lásd C-351/98. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2002. szeptember 26-án hozott ítélet [EBHT 2002., I-8031. o.] 63. pontját és a C-298/00 P. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-4087] 54. pontját) Ha az állami támogatást hajógyártó vagy -átépítő vállalkozásoknak nyújtják, ez fenntarthatja vagy megerősítheti azt a helyzetet, hogy a tagállam piacán a más tagállamokban letelepedett vállalkozások kevesebb eséllyel nyújthatják szolgáltatásaikat ebben az iparágban. Ebben a tekintetben lásd az Altmark ítélet 78. pontját.

<sup>260</sup> OJ C 69, 22.3.2004. 4.o.

<sup>261</sup> Könings (2004) 88-89.o.

<sup>262</sup> Azaz amennyiben a támogatás a formális szabályoknak megfelel, akkor a Bizottság valószínűleg még akkor sem fogja megtiltani valamely támogatás nyújtását, ha az súlyosan torzítja a piacot. A támogatás bejelentésékor a Bizottságnak benyújtott információ sem az érintett piac bemutatását tartalmazza, hanem csak az érintett ágazatot jelöli meg. A támogatott költségstruktúrájára sem terjed ki a bejelentés, így a Bizottság általában nincs is abban a helyzetben, hogy a bejelentésből kiolvassa, hogy a támogatás hogyan fogja a piacot érinteni. Public subsidies November 2004, illetve: <http://www.oft.gokontrauk/NR/rdonlyres/91B8248B-B10A-4377-9B441613CB80B0E8/0/OFT750.pdf>

<sup>263</sup> SG (85) D/2611 of 28 February, 1985.

<sup>264</sup> Commission Notice on the de minimis rule for state aid, OJ C 68, 1996. III. 6. 9. o.

<sup>265</sup> A Bizottság 2001. január 12-i 69/2001/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról OJ L10, 13/01/2001,30–32. o.

<sup>266</sup> Ez azt jelenti, hogy nem hároméves fix periódusok vannak, hanem minden támogatás nyújtásakor a megelőző három évet kell figyelembe venni.

támogatás nem haladja meg összesen a bruttó 100 000 eurót.<sup>267</sup> A rendelet 3. cikke szerint a tagállamoknak kell megtudniuk a *de minimis* támogatással érintett vállalatától, hogy az milyen más *de minimis* támogatást kapott a megelőző három évben, és hogy e támogatással együtt nem lépi-e túl a *de minimis* plafont. A tagállamoknak a Bizottság kérésére 20 napon belül tájékoztatást kell adnia a Bizottságnak a *de minimis* szabály által érintett támogatásokról, amelyekről az információkat legalább 10 évig meg kell őriznie.

A *de minimis* körén túl a Bizottság ma is szinte mindent a tagállamok közötti kereskedelemre kiható intézkedésnek tekint.<sup>268</sup> A megmentési és szerkezetváltási támogatások körében<sup>269</sup>

viszont a Bizottság az újabb szabályozás szerint részletes piacelemzést hajt végre, amely már figyelembe veszi a támogatás piactorzító hatását, és azt nem veszik adottnak vagy nem pusztán a jogszabálynak történő formális megfelelést ellenőrzik.

A Bizottság 2003-ban úgy látta, hogy a *de minimis* rendelet nem biztosít számára elegendő rugalmasságot arra, hogy csökkentse munkaterhét, és ne kelljen foglalkoznia a *de minimis* körét meghaladó, de tulajdonképpen nem jelentős - a közösségi kereskedelmet érdemben nem érintő - támogatásokkal. A Bizottság célja tehát saját erőforrásainak jobb kihasználása érdekében az volt, hogy a ráfordított idő és emberi erőforrás szempontjából megfelelően különbséget tehessen a lényeges és a kevésbé lényeges ügyek között.<sup>270</sup> A Bizottság két úgynevezett „teszt” az ún. LASA<sup>271</sup> és LET<sup>272</sup> tesztek bevezetésére tett javaslatot, amit azonban 2006. szeptemberéig még nem vezettek be.<sup>273</sup> Az alább ismertetendő két új teszt azt tenné lehetővé, hogy a *de minimis*en túli, de valójában ártalmatlan viszont a jelenlegi szabályok által egyébként kifejezetten nem mentesített támogatások esetében ne kelljen formális vizsgálatot indítani.

A tesztek nagy újdonsága azonban nem ez volt, hanem az, hogy a LASA teszt esetében *ex post* jellegű a szabályozási megközelítés, ami azt jelentette, hogy az egyszerűsített bejelentési eljárást követően a támogatást nyomon kellett (volna) követni és hatásait folyamatosan vizsgálni kellett (volna), és nem előre kell kispekulálni, hogy negatív lesz-e a támogatás hatása.<sup>274</sup>

- **LASA.** A Bizottság közleménytervezet<sup>275</sup> bocsátott ki, mely szerint bár a LASA szintet elérő támogatások bejelentendő támogatásnak minősülnének ugyan, de azokra

<sup>267</sup> A 100.000 € a közvetlen, de nem a forgalmi adók levonása előtt számított bruttó összeg. Ha a támogatást nem pénzben nyújtják, akkor annak bruttó pénzegyenértékét kell a támogatás összegeként figyelembe venni. Ha a támogatást több részletben fizetik, akkor odaítélésének időpontjakor kell az értékét kell figyelembe venni. A diszkontáláshoz a kamatlábat szintén az odaítélés időpontját kell figyelembe venni.

<sup>268</sup> Például a stabiai yachtkikötő támogatását azért tekintette a Bizottság bejelentéskötelesnek, mert a beruházásnak a Tírrén-tengerre és a francia Riviérára is kihatása lehet. Lásd a regionális támogatásoknál és Report on Competition Policy 1999. 75. o.

<sup>269</sup> Lásd a 821. lábjegyzetben és Kende : A megmentési és szerkezetalakítási támogatások in: Európai jog 2005/3 9-17.o.; Agniau-Canel & Cartier-Bresson & Verdure (2004), illetve: [http://www.minefi.goukontrafr/notes\\_bleues/nbb/nbb284/etudecjni.pdf](http://www.minefi.goukontrafr/notes_bleues/nbb/nbb284/etudecjni.pdf)

<sup>270</sup> Wishlade (2004) 3.o.

<sup>271</sup> „lesser amounts of state aid” lásd: PHILIP LOWE Director General for Competition STATE AID: THE COMMISSION’S PLANS FOR REFORM Procedural Reform The Significant Impact Test British Chamber of Commerce 2003. december 1. [http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp2003\\_043\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp2003_043_en.pdf); lásd még [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/consult/37334.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/consult/37334.pdf); [www.howrey.com/docs/StateAidGCR2005.pdf](http://www.howrey.com/docs/StateAidGCR2005.pdf); Brussels, 7.6.2005 SEC(2005) 795 COMMISSION STAFF WORKING PAPER *Annex to the : STATE AID ACTION PLAN Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009* (Consultation document) *IMPACT ASSESSMENT* (COM(2005) 107 final)

<sup>272</sup> „limited effect on intra-Community trade”

<sup>273</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2003\\_043\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2003_043_en.pdf)

<sup>274</sup> Ez valamilyen nagy és feltehetőleg nyilvánosan hozzáférhető adatbázisok létesítését igényelheti, ami azonban az üzleti titkok szempontjából távolról sem előnyös.

<sup>275</sup> Draft Framework concerning certain measures containing lesser amounts of state aid [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/lesser/en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/lesser/en.pdf). A tervezet ezen a honlapon jelent meg, de a tanulmány írásakor már nem található rajta.

egyszerűbb és gyorsabb eljárás vonatkozna, és magáról a támogatásról a tagállamnak elegendő lenne kevesebb információt nyújtania. Az ilyen támogatásnak az alábbi feltételeknek kellene megfelelniük:

- bizonyos közösségi célok elérésének valamelyikét kell szolgálniuk<sup>276</sup>;
- a támogatások elosztása transzparens mechanizmusokon keresztül kell, hogy történjék
- a támogatás intenzitása nem haladhatja meg az elismert költségek 30 %-át (ideértve a befektetési és konzultációs költségeket) és az 1 millió eurót vállalkozásonként bármely hároméves időszakban<sup>277</sup>;
- a de minimis támogatásokon kívül a LASA alapon nyújtott támogatás más támogatással nem kumulálható.<sup>278</sup>
- A támogatás addig nyújtható, amíg az érintett tagállam nem haladja meg saját ún. LASA-határértékét.<sup>279</sup>
- A támogatást nyújtó államnak magának kellene biztosítania, hogy nem következik be a támogatás hatására piactorzulás.

A LASA-teszten alapuló programokat eredetileg 4 éves időtartamokra hagyták volna jóvá, feltéve, hogy nem következett be piactorzulás.<sup>280</sup> Ez azt feltételezi, hogy a Bizottság időről időre megvizsgálja a támogatás piaci hatásait, és arról egy egyelőre még meg nem határozott tartalmú jelentést tesz közzé.<sup>281</sup>

- **LET.** A Bizottság ugyanezen közlemény tervezete<sup>282</sup> egy másik, az ún. LET-tesztet is megfogalmazta. A közleménytervezet azt a megközelítést emeli ki, hogy vannak olyan támogatások, amelyek bár meghaladják a de minimis szintet, de a tevékenység jellegétől fogva (ezeket a melléklet sorolja fel<sup>283</sup>) azon tevékenységnek nyújtott támogatásnak nincs jelentős hatása a közösségen belüli kereskedelemre (bár érinti azt), és így azzal a Bizottságnak nem szükséges részletekben foglalkoznia. Ugyanakkor a teszt által érintett támogatások szintén bejelentendők.

A LET-teszt alkalmazásának feltételei gyakorlatilag hasonlóak a LASA alkalmazásával, ugyanazokra a célokra nyújthatóak<sup>284</sup>, azzal, hogy az egyes vállalkozások 3 millió eurónál nagyobb támogatást nem kaphatnak. A különbség az, hogy a LET-teszt akkor biztosít egyszerűbb eljárást, ha a támogatást program és mindenki számára nyilvános tender keretében juttatják el úgy, hogy a programból egyetlen vállalkozás sem részesedik 10%-nál nagyobb részben. A LASA-tól eltérően a LET keretében nyújtott támogatásnak nincsen nemzeti plafonja.

2006 őszéig sem a LASA, sem a LET teszt elfogadására és bevezetésére nem került sor.

<sup>276</sup> K+F, környezetvédelem, új munkahely létesítése, képzés, kockázati tőke, a kis-és középvállalatok fejlesztése és regionális fejlesztés. Nem világos ugyanakkor ezen közösségi célokra a kapcsolata a kérdésben kiadott rendeletekkel (lásd. Wishlade (2004) 12.o.)

<sup>277</sup> A LASA szempontjából ugyanakkor a kezességek, tőkeemelések és pl. az előlegek szempontjából a teljes összeg támogatásnak minősül, ami azt eredményezi, hogy a plafon viszonylag könnyű elérni.

<sup>278</sup> De az nem világos, hogy mi van akkor ha a LASA körben kezelendő támogatást egy olyan területen nyújtják, ahol vannak speciális szabályok a támogatások kezelésére (pl. K+F).

<sup>279</sup>  $\text{Közösségi GDP/fő} \times \text{lakosság} \times 0.025\%$ . Nem világos, hogy e plafon bevezetésének pontosan mi a célja, hiszen ha a támogatások egyenként nem torzítják a versenyt együttesen sem valószínű, hogy torzítanak.

<sup>280</sup> A LASA és LET-teszt bevezetésére akkor kerülne sor, ha a közleményt közzétennék a Hivatalos Lapban, amire 2005. májusáig nem került sor.

<sup>281</sup> Wishlade (2004) 5-6. o.

<sup>282</sup> Draft Framework concerning certain measures containing lesser amounts of state aid [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/lesser/en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/lesser/en.pdf). A tervezet ezen a honlapon jelent meg, de 2005. májusában már nem található rajta.

<sup>283</sup> Szűk körben bizonyos nehéz építőanyag előállítás, bizonyos építőipari tevékenységek és szolgáltatások (kizárva a bank, a biztosítási és a hálózatos szolgáltatásokat).

<sup>284</sup> Kizárt az nehéz helyzetben lévő vállalatoknak nyújtott támogatás és az exporttámogatás.

## 2.6. A szubvenció fogalma

A WTO Szubvenciók Kódexének<sup>285</sup> a szubvenció fogalmán és az azzal kapcsolatos gyakorlaton túli részletes szabályairól jelen tanulmány keretei között terjedelmi okokból nem esik szó.<sup>286</sup>

### 2.6.1. A Szubvenció Kódex

A Kódex a tagállamok által nyújtott egyedi támogatásokra (a továbbiakban: „szubvenció” vagy „támogatás”) vonatkozik és célja (a Fellebbezési Testület szerint<sup>287</sup> az, hogy a GATT 1994 támogatásokra és kiegyenlítő intézkedésekre vonatkozó általános rendelkezéseit pontosítsa. Ennek érdekében a Kódex

- meghatározza a „szubvenció” fogalmát,
- a GATT 1994 vonatkozó cikkein (VI., XVI. és XXIII.) túlmenő jogokat és kötelezettségeket fogalmaz meg;
- meghatározza, hogy a tagok mely esetekben és milyen jogorvoslattal élhetnek egy másik tag számukra káros támogatási intézkedése ellen.<sup>288</sup>

### 2.6.2. A Kódex szubvenció fogalma

A Kódex 1. cikke meghatározza a támogatás fogalmát: „(a) a kormány vagy más állami szerv pénzügyi támogatást folyósít, vagy ha a GATT 1994. XVI. cikke szerinti jövedelem- vagy ártámogatás bármelyik formája merül fel ...és (b) ezáltal a kedvezményezett előnyhöz jut, és (c) ennek révén más tagállamok érdekeit érintő hátrányos hatások következnek be.”

Az alábbiakban ezt a definíciót elemezzük.

### 2.6.3. A szubvenció fogalmának három eleme

#### 2.6.3.1. “Kormány vagy más állami szerv”

A pénzügyi támogatásnak az adott tagállam területén működő kormánytól, vagy egyéb központi szervtől kell származnia, hogy támogatásnak minősüljön. A forrást azonban tágan értelmezi a Kódex, ugyanis az származhat közvetlenül a nemzeti kormánytól, de egy állami tulajdonú vállalatától is.

#### 2.6.3.2. “Pénzügyi támogatást folyósít”

Az 1. cikk szerint pénzügyi támogatásnak minősülnek például:<sup>289</sup>

<sup>285</sup> A szubvenciók kódex kihirdetett magyar jogszabály. 1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről.

<sup>286</sup> Ezért nem mutatom be részletesen a Szubvenciók Kódex keretei között tett – és a közvállalkozásokat illetve a közszolgáltatásokat is érintő – Unió kötelezettségvállalásokat. Erről lásd: [http://www.wto.int/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_commitments\\_e.htm](http://www.wto.int/english/tratop_e/serv_e/serv_commitments_e.htm). A Szubvenciók Kódexről részletesen Cunningham, Richard-O: Commentary on the first five years of the WTO Antidumping Agreement and Agreement on Subsidies and Countervailing Measures Law and Policy in International Business v 31 no3 Spring 2000. p. 897-905; Prévost, Denise: WTO Subsidies Agreement and Privatised Companies Imposition of Countervailing duties on Certain Hot Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the UK Legal Issues of Economic Integration 27(3): 279-294, 2000; Rosenthal, Paul-C; Vermeylen, Robert-T.-C.: The WTO antidumping and subsidies agreements: did the United States achieve its objectives during the Uruguay Round? Law and Policy in International Business v 31 no3 Spring 2000. p. 871-95

<sup>287</sup> US – Carbon Steel WT/DS213/AB/R Fellebbezési Testület 2002. november 28-ai jelentése, 73-74. szakasz.

<sup>288</sup> Ilyen lehet például a kiegyenlítő intézkedés. Természetesen ilyen vám kivetésére csak akkor van mód, ha megfelel a Kódex által szabott feltételeknek, valamint az anyagi és eljárási szabályoknak is.

<sup>289</sup> A szubvenció fogalmának ezen eleméről hosszas viták folytak. Számos tagállam úgy gondolta ugyanis, hogy nem lehet támogatásról beszélni, ha az nem terheli meg a központi költségvetést. Mások szerint viszont attól függetlenül, hogy egyes kormányzati intézkedések nem jelentenek tényleges kiadást, még torzíthatják a versenyt és ezért indokolt lehet a támogatással minősítésük. A Kódex végül az előbbi, szűkebb értelmezést tette magáévá.

- a közvetlen transzferek;<sup>290</sup>
- a pénzeszközök vagy források átengedése;<sup>291</sup>
- a kormányt megillető jövedelmek elengedése vagy be nem szedése;<sup>292</sup>
- ha a kormány - az általános infrastruktúra biztosításán túl - árukat vagy szolgáltatásokat értékesít vagy vásárol;<sup>293</sup>
- ha a kormány pénzüsségeket fizet valamely finanszírozási rendszerbe,
- vagy ha a kormány magánszervezetet bíz meg azzal, hogy a fentiek közül egy vagy több feladatot ellásson.<sup>294</sup>

### 2.6.3.3. “a kedvezményezett előnyhöz jut”

A szubvenció megállapításának harmadik, konjunktív feltétele a kormányzat pénzügyi hozzájárulásból származó előny.

Az előny egyes támogatási formáknál egyértelmű (pl. pénzeszköz nyújtása esetén), vannak azonban olyan intézkedések is, amelyek kapcsán nehéz kézzelfoghatóan megragadni a nyújtott előnyt (pl. egy tőkeinjekciónál). Bár a Kódex nem tartalmaz az előny meghatározására konkrét rendelkezéseket,<sup>295</sup> a Fellebbezési Testület 1999-ben a *Canada-Civilian Aircraft* ügyben némiképp tisztázta a kérdést.<sup>296</sup> E szerint az előnyt a támogatás kedvezményezettjénél kell keresni, aki a pénzügyi hozzájárulás eredményeképpen kedvezőbb helyzetbe kerül, mint anélkül lenne. Mivel a kedvezőbb helyzet megítélését csak valamivel összehasonlításban lehet elvégezni a Fellebbezési Testület szerint a pénzügyi hozzájárulás versenytorzító hatását úgy lehet megítélni, hogy megvizsgáljuk, a kedvezményezett a piaconál kedvezőbb feltételek mellett kapta-e hozzájárulást.<sup>297</sup>

### 2.6.3.4. Az egyediség követelménye

A szubvenció definíciójának megfelelő intézkedés csak akkor szankcionált, ha teljesíti az egyediség követelményét is<sup>298</sup>. Ha a szubvenció a gazdasági szereplők széles köre számára

290 Például vissza nem térítendő támogatás, hitelek és tőkeinjekciók.

291 Például hitelgaranciák.

292 Például fiskális ösztönzők vagy adókedvezmény formájában. A Fellebbezési Testület szerint az adott kormányzatot megillető jövedelmek be nem szedése illetve elengedése körében azt kell vizsgálni, hogy az aktuálisan beszedett jövedelem és az intézkedés nélkül beszedhető jövedelem között van-e különbség, ezt pedig a tag nemzeti adójogszabályai alapján kell megállapítani (United States – Tax Treatment for „Foreign Sales Corporations” WT/DS108/AB/R Fellebbezési Testület 2000. február 24-ei jelentése 90. szakasz).

293 Ez vitathatatlanul nagyon széleskörű értelmezést lehetővé tevő megfogalmazás. A Fellebbezési Testület kiterjesztően értelmezi ezt a kategóriát, és úgy ítélte meg, hogy a kanadai tartományok azon gyakorlata, amely szerint szerződés alapján kivágatlan fákat tesznek elérhetővé kivágásra és feldolgozásra a favágók részére, pénzügyi hozzájárulásnak minősül (javak rendelkezésre bocsátásán keresztül). United States – Final countervailing duty determination with respect to certain softwood lumber from Canada, WT/DS257/AB/R Fellebbezési Testület 2004. január 19-ei jelentése 57-76. szakasz.

294 Ráadásul a Canada – Dairy ügyben ezt szakaszt a Fellebbezési Testület tágan értelmezte, tehát nem kívánja meg, hogy a kormányzat általi megbízás vagy utasítás eleme jelen legyen a támogatási intézkedésben. CANADA – MEASURES AFFECTING THE IMPORTATION OF MILK AND THE EXPORTATION OF DAIRY PRODUCTS, WT/DS103/AB/RW2 ÉS WT/DS113/AB/RW2 FELLEBBEZÉSI TESTÜLET 2002. DECEMBER 20-I JELENTÉSE, 128. SZAKASZ

295 A kiegyenlítő intézkedésekről szóló KONTRA. részben, a 14. cikk alatt találunk irányadó rendelkezéseket az előny vonatkozásában, amelyre a Fellebbezési Testület is alapította az álláspontját.

296 Canada – Measure Affecting the export of Civilian Aircraft, WTO/DS70/AB/R Fellebbezési Testület 1999. augusztus 2-i jelentés, 149-161. szakasz.

297 A Szubvenció Kódex 14. cikke is alátámasztja ezt az értelmezést. A 14. cikk szerint a kormányzati alaptőke hozzájárulás, a kormányzat által nyújtott hitel, hitelgarancia, termék, szolgáltatás, vagy a kormányzat által történő áruvásárlások nem tekinthetők előny nyújtásának, ha összhangban állnak az adott területen a magánbefektetők szokásos befektetési gyakorlatával. Utóbb a WTO Fellebbezési Testülete is megerősítette ezt az álláspontot. Tehát nem a kormányzati költségek, hanem sokkal inkább a piaci viszonyok képezik annak a megítélésnek az alapját, hogy vajon előny keletkezett-e a versenytársakhoz képest a kedvezményezettnél a támogatásnak köszönhetően. A költségvetési teher megléte tehát nem feltétlenül szükséges eleme a szubvenció fogalmának. A vizsgálóbizottság szerint a kormányzati költségek jelenléte nem releváns a kedvezményezettnél keletkezett előny értelmezésénél és definiálásánál. Egy pénzügyi juttatás ugyanis abban az esetben keletkezett előnyt a kedvezményezettnek, ha sokkal kedvezőbb feltételek mellett nyújtják mint ahogyan az a piaci versenyhelyzetben a fél számára hozzáférhető lenne.

298 A Kódex négy típusát ismeri az egyediségnek: (i) vállalati szintű – a támogatás egy konkrét vállalkozást vagy vállalkozások csoportját célozza meg; (ii) ágazati szintű - a támogatás egy konkrét szektort vagy szektorokat céloz meg; (iii) regionális szintű

elérhető, akkor valószínűleg nem következik be a versenytorzító hatás, ellentétben az egyedi támogatásokkal, amelyek nem kívánatos versenytorzuláshoz vezethetnek.<sup>299</sup>

A kódex 2. cikke nem tekinti egyedinek, azaz normatívnak tekinti az intézkedést, ha a támogatást nyújtó hatóság vagy az a jogszabály, amelynek alapján a támogatást nyújtó hatóság működik, utólag igazolhatóan is objektív ismérveket vagy feltételeket határoz meg, amelyek irányadók a vállalatok<sup>300</sup> támogatásra való jogosultságára, valamint a támogatás összegére nézve, feltéve, hogy a feltételeket szigorúan alkalmazzák<sup>301</sup> és a támogatást nyújtó hatóság vagy az e hatóság működését meghatározó jogszabály nem korlátozza kifejezetten meghatározott vállalatokra a támogatáshoz való hozzáférést.<sup>302</sup>

#### 2.6.4. A támogatások osztályozása

A Kódex jelenleg tiltott és felróható támogatásokat különböztet meg, miután 1999 végén – a Kódex 31. cikke által előírt megegyezés hiányában – nem hosszabbították meg a harmadik kategória, a nem felróható támogatásokra vonatkozó rendelkezések hatályát. Miután a háromszintű rendszer megszűnt, jelenleg minden egyedi állami támogatás vagy tiltott, vagy a felróható támogatás kategóriájába esik.<sup>303</sup>

##### 2.6.4.1. Tiltott támogatások

A tiltott támogatásokat következményeiktől függetlenül tilos nyújtani, mert a Kódex maga úgy ítéli meg, hogy azok nyújtása eleve káros hatással van a többi tagállamra illetve a világgazdaságra. Így a bizonyítás is egyszerűbb. A Kódex kifejezetten csak a támogatások két típusát tiltja<sup>304</sup>: (i) a “törvény szerint vagy ténylegesen exportteljesítménytől függő támogatásokat” (a továbbiakban: **export-támogatások**); (ii) az importált termékekkel

---

– a támogatás egy adott terület termelőit célozza meg; és (iv) tiltott támogatások – a támogatás exportteljesítménytől, vagy az importált termékekkel szemben a hazai termékek felhasználásától függ.

299 A Kódex szerint az alábbi ismérvek szerint lehet meghatározni egy támogatási intézkedés egyediségét: (i) egyedinek minősül a támogatás, ha törvény, vagy maga a támogatást nyújtó hatóság határozza meg a kedvezményezetti kört (azaz kifejezetten meghatározott vállalatokra korlátozza a támogatáshoz való hozzáférést); (ii) ha a támogatást nyújtó hatóság vagy az a törvény, amelynek alapján a támogatást nyújtó hatóság működik, objektív ismérveket vagy feltételeket fektet le, amelyek irányadók a támogatásra való jogosultságra, valamint a támogatás összegére nézve, a támogatás nem minősül egyedinek, feltéve, hogy a jogosultság automatikus és az ilyen ismérveket és feltételeket szigorúan alkalmazzák. Az ismérveket vagy feltételeket világosan meg kell határozni törvényben, jogszabályban vagy más hivatalos okmányban oly módon, hogy igazolásuk lehetséges legyen. Ha az előző két pontban lefektetett elvek alkalmazása azt eredményezi, hogy látszólag a támogatás nem tűnik egyedinek, mégis oka van azt hinni, hogy a támogatás a valóságban egyedi, más tényezőket is figyelembe lehet venni. Ilyen tényezők lehetnek: ha egy támogatási programot csak egy korlátozott számú meghatározott vállalkozás vesz igénybe; ha meghatározott vállalkozásoknak a támogatásból aránytalanul nagy összegeket nyújtanak, illetve az a mód, amely szerint a diszkrecionális jogokat a támogatást nyújtó hatóság a támogatás odaítélésére vonatkozó döntés során alkalmazza; az a támogatás, ami a támogatást nyújtó hatóság hatáskörén belüli kijelölt földrajzi régióon belül elhelyezkedő meghatározott vállalkozásokra korlátozódik, egyedinek minősül. Egyetértés született arra vonatkozóan, hogy az erre jogosult összes kormányzati szint által meghatározott vagy megváltoztatott általánosan alkalmazott adókulcsok nem tekintendők egyedi támogatásnak a Kódex értelmében.

300 Ezen a fogalmon iparágat, vagy vállalatok vagy iparágak csoportját is érteni kell.

301 Itt a Kódex a „jogosultság automatikus” fogalmát is használja, ami ex lege szabályozásra is utalhat.

302 A Kódex lehetővé teszi egyéb tényezők figyelembe vételét is, ha az általános szabályok alapján a támogatás nem tűnne egyedinek, mégis indokoltan úgy hihető, hogy a támogatás a valóságban egyedi. Ilyen egyéb tényezők lehetnek, ha (1) egy támogatási programot csak egy korlátozott számú meghatározott vállalkozás vesz igénybe, (2) ha lényegében a meghatározott vállalkozások veszik azt igénybe, (3) ha meghatározott vállalkozásoknak a támogatásból aránytalanul nagy összegeket nyújtanak, (4) illetve az a mód, amely szerint a diszkrecionális jogokat a támogatást nyújtó hatóság a támogatás odaítélésére vonatkozó döntés során alkalmazza.

303 A felróható támogatások abban az esetben voltak szankcionáltak, ha negatív hatásuk megállapítható volt, míg a nem felróható támogatások gyakorlatilag következményeiktől függetlenül mentesültek a szankció alól. A jegyzőkönyv tehát a keretszabályok megállapítása mellett széles mérlegelési lehetőség biztosított, az esetek nagy részében a jogalkalmazóra bízva ennek eldöntését, hogy adott támogatás jogszerű-e vagy jogellenes. A nem felróható támogatások körébe tartoztak egyes vállalkozások által végzett kutatási tevékenységekre, bizonyos meghatározott mértékig az új környezetvédelmi előírásokhoz való alkalmazkodás elősegítésére és a regionális fejlesztés keretében a hátrányos helyzetű régióknak nyújtott támogatások. Ezekről bővebben a III.4.2. pontban lesz szó.

304 A Mezőgazdasági Megállapodásban elrendelt támogatások nem tartoznak a Kódex hatálya alá. A Mezőgazdasági Megállapodás 2003. január 1-ig speciális rendelkezéseket tartalmazott a mezőgazdasági termékek támogatására vonatkozóan. A Megállapodás rendelkezéseinek mindenben megfelelő export-támogatások a Szubvenciók Kódex értelmében nem tilosak, de kiegyenlítő intézkedésekkel ellensúlyozhatók.

szemben hazai termékek felhasználásától függő támogatásokat (a továbbiakban: **hazai termék felhasználásától függő támogatások**).<sup>305</sup>

Miután a fejlett országok már a Tokiói Forduló során elfogadták a fenti a) pontban megjelölt támogatásokra vonatkozó tilalmat, a b) pont pedig a GATT III. cikkébe (az egyenlő bánásmód elve) ütközik, ezért a Kódex újítása az, hogy a kötelezettségeket a fejlődő országokra<sup>306</sup> is kiterjesztette<sup>307</sup>, valamint, hogy létrehozott egy gyorsított vitarendezési eljárást a tiltott támogatásokkal kapcsolatos panaszok tekintetében.<sup>308</sup>

#### **2.6.4.2. Felróható támogatások<sup>309</sup>**

A Kódex másik nagy támogatási kategóriájában nem az automatikusan tiltott támogatások szerepelnek, hanem azok, amelyek jogellenesek lehetnek, ha bizonyíthatóan kárt okoznak más tagállamok gazdaságában. Ezek ellen a multilaterális Vitarendezési Egyetértés keretében lehet eljárást kezdeményezni, vagy kiegyenlítő intézkedéseket lehet alkalmazni. A Kódex 5. cikke kimondja, hogy egyetlen tag sem okozhat támogatás alkalmazásával más részes államok érdekeit érintő hátrányos következményeket,<sup>310</sup> azaz: (i) kárt más állam hazai iparának (ilyenek tipikusan egy másik tag export-támogatásai, amelyek az érintett tag területén hatnak); (ii) a más államnak a GATT 1994 szerint járó előnyök hatálytalanítását vagy gyengítését (pl. ha a kötelező tarifacsökkentésből fakadó kedvező piacra lépési feltételeket lerontja a támogatás); (iii) valamely más állam érdekeinek súlyos sérelmét (ilyen lehet, ha exportkiszorító intézkedések hatnak egy tagállam vagy harmadik állam piacán, amely így az érintett tag export-érdekeinek sérelmét okozza).

A Kódex által legrészletesebben szabályozott kategória a súlyos sérelmet okozó támogatásoké. A 6. cikk definiálja, hogy melyek azok az esetek, amikor vélelmezik, hogy ilyen súlyos sérelem fennáll, illetve melyek azok az esetek, amikor a súlyos sérelem fennállása valószínű.

#### **2.6.4.3. Súlyos sérelmet okozó támogatások**

A Kódex 31. cikke szerint a 6.1 (és a 8-9.) cikkeket 1999. december 31-ig kellett alkalmazni, ezután pedig felülvizsgálni és dönteni kell arról, hogy milyen formában és milyen további

<sup>305</sup> Ezek attól függetlenül tilalmazottak, hogy egyetlen feltételét képezik a támogatásnak, vagy több más feltétel közül csak egyet képeznek.

<sup>306</sup> A fejlődő országokat három kategóriába sorolja a Kódex. Vannak a legkevésbé fejlett fejlődő országok, amelyeknek a státuszát az ENSZ által megállapított feltételek alapján határozzák meg. Jelenleg 50 ország szerepel az ENSZ jegyzékén, ebből 32 jelenleg WTO-tag. Vannak továbbá azok a tagok, akiknek az egy főre eső évi GNP-je 1000 USA dollár alatt van (ezeket a Kódex VII. Melléklete sorolja fel), végül pedig az "egyéb" fejlődő országok. Jelenleg a WTO tagjainak mintegy 2/3-a fejlődő ország, világgazdasági jelentőségüket pedig növeli, hogy közülük egyre többen tekintenek úgy a kereskedelemre, mint a fejlesztési törekvéseik létfontosságú eszközére.

<sup>307</sup> A fejlődő országok 8 évet kaptak arra (2003. január 1-én jár le, de kérésre további két évvel meghosszabbítható volt), hogy fokozatosan leépítsék az export-támogatásaikat, és 5 évet arra (2000. január 1-ig), hogy ugyanezt tegyék a hazai termék-támogatásaikkal.

<sup>308</sup> A 4. cikkben megjelölt konkrét határidők kivételével ebben az eljárásban a Marrakesh-i Egyezmény 2. Mellékletét képező, a vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértésben előírt időtartamok fele alkalmazandó. A tiltott támogatások esetére a Kódex 4. cikke speciális jogorvoslati eljárást határoz meg. Ha egy tag okkal feltételezi, hogy egy másik tag tiltott támogatást nyújt, akkor az érintett tag konzultációt kérhet a másik államtól saját, a támogatásra vonatkozó információinak egyidejű megküldésével. Ennek a konzultációnak az a célja, hogy tisztázza a tényállást és lehetőség szerint kölcsönös egyeztetés útján megoldást találjon. Ha a konzultáció kérését követő 30 napon belül nem sikerül egyeztetett megoldást elérni az úgy a Vitarendezési Testület (Dispute Settlement Body - a továbbiakban: DSB) Ez a szerv ugyanazt a szerepet tölti be, mint a GATT Tanácsa a WTO létrehozása előtti időben. elvé vihető, amely vizsgálóbizottságot állít fel. A vizsgálóbizottság a WTO Állandó Szakértői Csoportjának (Permanent Group of Experts a továbbiakban: PGE) A PGE-t a Támogatások és Kiegyenlítő Intézkedések Bizottsága hozza létre öt független személyből, akik magasán képzettek a támogatások és a kereskedelmi kapcsolatok területén.

<sup>309</sup> A felróható támogatásokat szabályozó cikkeket nem vonatkoznak a mezőgazdasági megállapodás 13. cikke szerinti mezőgazdasági termékekre fenntartott támogatásokra (ez az ún. „peace clause”).

<sup>310</sup> Nem minősülnek felróható támogatásnak azok az intézkedések, amelyeket egy fejlődő ország a privatizációs programján belül, illetve ahhoz közvetlenül kapcsolódva, bármilyen formában nyújt (adósságok közvetlen elengedése, a szociális költségek fedezetére nyújtott támogatások). A mentesüléshez azonban szükséges, hogy a program, és a program keretében nyújtott támogatások korlátozott időtartamra vonatkozzanak, a Támogatási Bizottságot erről értesítik, és a program az érintett vállalat tényleges privatizációját eredményezi.

időszakra maradnak hatályban. Miután azonban nem sikerült megegyezésre jutni, a Támogatások és Kiegészítő Intézkedések Bizottsága nem hosszabbította meg e rendelkezések hatályát.<sup>311</sup>

A Kódex 6.3 cikke szerint egyébként valószínű, hogy súlyos sérelem merül föl, ha a támogatás importkiszorító jellegű<sup>312</sup>, exportkiszorító jellegű,<sup>313</sup> árleszorító jellegű<sup>314</sup> vagy a piaci részesedést növelő.<sup>315</sup>

A Kódex szerint bizonyos objektív körülmények fennforgása esetén súlyos sérelem nem merül fel. Ilyen, amikor a panaszos állam maga okozza saját piacának súlyos sérelmét. Tehát nem valósul meg<sup>316</sup> az import és export súlyos sérelmet eredményező kiszorítása, illetve akadályozása, ha a releváns időszakban fennáll olyan körülmény, amelyet maga a panasztevő állam idézett elő.<sup>317</sup>

<sup>311</sup> A 6.1 cikk a súlyos sérelem okozásának vélelmezett eseteit rendezte. E szerint bizonyos támogatási intézkedések káros hatásának minősültek főszabály szerint, így a panasztevőnek nem is kellett azt bizonyítani, illetve a támogatást nyújtónak kellett az ellenbizonyítást elvégeznie. Ennek következtében továbbra is szükség van arra, hogy a Kódex alapján a WTO-hoz forduló tagok alapos tényelemzést készítsenek a Vitarendezési Testület számára, amely bizonyítja a támogatásokból következő káros kereskedelmi hatások fennállását.

<sup>312</sup> Azaz a támogatás hatása az, hogy valamely más tag hasonló termékének importját a támogatást nyújtó állam piacáról kiszorítja vagy az ilyen importot akadályozza.

<sup>313</sup> Azaz a támogatás hatása az, hogy egy másik állam hasonló termékének exportját egy harmadik ország piacáról kiszorítja vagy az ilyen exportot akadályozza. (A 6.4. cikk szerint az export kiszorítása vagy akadályozása merül föl, ha bizonyítható, hogy változás történt a relatív piaci részesedésekben a nem támogatott hasonló termék kárára egy megfelelő reprezentatív időszak alatt, mely elegendő hosszúságú ahhoz, hogy demonstrálja az érintett termék piacán bekövetkező világos trendeket, amely rendes körülmények között legalább egy év); A „relatív piaci részesedések változása” magában foglalja az alábbi helyzetek bármelyikét: a) a támogatott termék piaci részesedése nő; b) a támogatott termék piaci részesedése változatlan marad olyan körülmények között, amelyek mellett a támogatás hiányában annak csökkennie kellett volna; vagy c) a támogatott termék piaci részesedése csökken, de alacsonyabb ütemben, mint ami történt volna a támogatás hiányában.

<sup>314</sup> Azaz a támogatás hatása, hogy a támogatott termék lényegesen leszorítja az árakat, összehasonlítva egy másik tag hasonló termékének árával ugyanazon piacon, vagy lényegesen lenyomja az árakat vagy értékesítési lehetőségek elvesztését okozza ugyanazon a piacon. A 6.5. cikk szerint az árleszorítás magában foglal minden olyan esetet, amikor az ilyen árleszorítást a támogatott termék és a nem támogatott hasonló, ugyanazon piacra szállított termék árainak összehasonlításával bizonyították. Az összehasonlítást ugyanazon szintű kereskedés és összehasonlítható időpontok figyelembevételével kell megtenni, ugyancsak figyelembe véve minden más, az árak összehasonlíthatóságát befolyásoló tényezőt. Ha az ilyen közvetlen összehasonlítás nem lehetséges, az árleszorítás léte bizonyítható a fajlagos export értékek alapján is.

<sup>315</sup> Azaz a támogatás hatása a támogatást nyújtó tagállam világpiaci részesedésének növekedése egy adott támogatott elsődleges termék vagy árucikk tekintetében ahhoz az átlagos piaci részesedéshez képest, amivel az előző három éves időszak során rendelkezett, és ez a növekmény következetes tendenciát mutat egy olyan időszakban, amikor a tag a támogatásokat nyújtotta.

<sup>316</sup> Ilyen körülmények: (i) a panasztevő állam hasonló termékének exportjának tiltása vagy korlátozása, vagy a panasztevő államtól származó, érintett harmadik ország piacára irányuló import tiltása vagy korlátozása; (ii) az érintett termékben külkereskedelmi monopóliumot vagy állami külkereskedelmet működtető importáló kormány olyan döntése, hogy nem-kereskedelmi okoknál fogva a panasztevő államtól más országra vagy más országokra tereli át az importot; (iii) természeti katasztrófák, sztrájkok, szállítási fennakadások vagy más vis maior, ami lényegesen befolyásolja a panasztevő államtól származó exportra rendelkezésre álló termékek termelését, minőségét, mennyiségét vagy árait; (iv) a panasztevő országból származó export korlátozására vonatkozó megállapodások léte; (kontra) az érintett termék exportra történő rendelkezésre állásának önkéntes csökkentése a panasztevő államnál (ideértve többek között azt a helyzetet, amikor a panasztevő állam cégei autonóm módon átirányították e termék exportját új piacokra); (vi) az importáló ország szabványainak vagy más jogszabályi követelményeinek be nem tartása.

<sup>317</sup> A súlyos sérelemről a fenti kivételek hiányában a felek által a vizsgálóbizottságnak benyújtott, illetve a bizottság által egyéb úton megszerzett információk alapján kell eldönteni. Az információk rendelkezésre bocsátása minden érintett tag kötelezettsége. Ez alapján minden olyan WTO tag, amelynek piacán a súlyos sérelem valószínűsége felmerül, köteles a vitában részt vevő feleknek, valamint a vizsgálóbizottságnak minden olyan releváns információt a rendelkezésre bocsátani, amely beszerezhető a vitában részt vevő felek piaci részesedéseinek változásairól, illetve az érintett termékek áráiról. A kódex 7. cikke a felróható támogatások esetére – a tiltott támogatásokra vonatkozó jogorvoslat szabályaihoz (Id. III.4.1.a) pontot) nagyban hasonló – speciális jogorvoslati eljárást határoz meg. A határidőken kívül nincsen eltérés a két eljárás között. A konzultációra itt a feleknek 60 napja van, és sikertelenség esetén a felállított vizsgálóbizottság 120 napon belül küldi meg a jelentését. A DSB a vizsgálóbizottság döntése alapján 30 napon belül határoz, kivéve, ha a valamelyik fél a Fellebbezési Testülethez fordul. A Fellebbezési Testület 60, de bonyolult ügyben is legfeljebb 90 napon belül fellebbezési jelentést készít, amit a DSB jóváhagyása esetén a vitában részt vevő felek kötelesek feltétel nélkül elfogadni. Ha a DSB határozata alapján a panaszolt legfeljebb 6 hónapon belül nem tesz eleget a támogatás visszavonására, vagy a hátrányos hatások megszüntetésére vonatkozó kötelezettségének, a DSB felhatalmazza a panasztevő tagot, hogy ellenintézkedéseket tegyen, melyeknek mértékükben összhangban kell állniuk a megállapítás szerint fennálló hátrányos hatások mértékével és jellegével. A tekintetben, hogy ellenintézkedések összhangban állnak-e a ténymegállapítás szerint létező hátrányos hatások jellegével és mértékével, itt is választottbíráshoz lehet fordulni. A tiltott támogatások esetén alkalmazandó gyorsított jogorvoslati eljáráshoz képest itt jóval több ideje van a feleknek a felkészülésre, a vitarendezési testületeknek pedig az eljárás lefolytatására, az jóllehet garanciális szempontból kedvezőtlenebb, de módot adhat az ügy részleteinek alaposabb feltárására és egy megalapozott döntés meghozatalára.



#### 2.6.4.4. Nem felróható támogatások

A Kódex nem felróható támogatásokra vonatkozó cikkei már szintén nincsenek hatályban (a 6.1 cikkhez hasonlóan), mert e kérdésben sem született konszenzus<sup>318</sup> az illetékes bizottságban.<sup>319</sup> A Kódex a K+F támogatásokat, a környezetvédelmi támogatásokat és a regionális támogatásokat minősítette nem felróhatóknak.<sup>320</sup>

### 2.7. Kompenzáció/Ellentételezés

A kompenzáció vagy más néven ellentételezés a közszolgáltatás i/egyetemes szolgáltatási kötelezettségből fakadó költségek vagy azok egy részének olyan megtérítése az állam/az önkormányzatok pénzéből vagy egyéb állami forrásból<sup>321</sup>, amelynek nyomán az állami támogatási bejelentés és vizsgálat elkerülhető, azaz a közösségi jogalkotó azt vélelmezi, hogy az nem állami támogatás, mert nem jelent előnyt az ellentételezés kedvezményezettjének, azaz a támogatás egyik fogalmi eleme hiányzik.

Az ellentételezés akkor minősül annak és nem támogatásnak, amennyiben összege nem haladja meg a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a releváns bevételeket.

A teljes-költség elve szerint mind az 5.5 fejezetben ismertetendő Határozat, mind az ugyanott részletesen bemutatott Keretszabály költség oldalon minden, a teljesítéssel kapcsolatban felmerült költséget (változó költségek valamint a fix költségek és a tőkemegtérülés arányos mértéke) figyelembe vesz, melyek azonban közszolgáltatási kötelezettségen kívüli tevékenységgel összefüggésben létrejött más költségekkel semmi esetre sem egészülhetnek ki. A vállalkozás pénzügyi helyzetének széleskörű elemzésével azonban számos költségcsökkentő tényező tárható fel. A követendő "képlet" a következő: az állami finanszírozás összegét csökkenteni kell először is a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséből származó valamennyi bevétellel, az ésszerűnek minősíthető feletti profit összegével, ami származhat a feladat teljesítéséből, illetve abból, ha a vállalkozás esetlegesen más közszolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatban kizárólagos vagy különleges jogokkal

318 A fejlődő országok szerint a kivételek a fejlett ipari országok érdekeit szolgálják, ezért egyensúlyhiány orvoslását javasolták a Kódex módosításával. Végül a fejlett országok, főleg Kanada ellenállásán ez a javaslat megbukott.

319 A Kódex támogatások egyediségére vonatkozó követelménye alapján nem felróhatóak a nem egyedi, tehát normatívának minősülő támogatások. Azonban, ha az egyediség követelménye teljesül, akkor is van lehetőség szűk körben támogatások nyújtására, ha a tartalmi feltételeknek megfelelnek. Ilyen kivételeket találunk a K+F, a regionális fejlesztés és a környezetvédelem terén. Ezekre a támogatási programokra speciális bejelentési szabályok vonatkoznak. Ha egy állam ilyennek minősíti egy támogatási programját (ha hivatkozik a Kódex rendelkezéseire), akkor még végrehajtása előtt be kell jelenteni azt a Bizottságnak, méghozzá olyan információkat közölve, amelyekből más államok értékelhetik a programot, és annak a kivételi feltételekkel és ismérvekkel való összhangját. Továbbá a fel nem róható támogatást nyújtó államok kötelesek a Bizottságnak évente jelentést tenni a támogatásról, különösen az egyes programokra fordított globális ráfordításra, valamint a program bármilyen módosítására vonatkozóan, más államok pedig jogosultak információt kérni a bejelentett programok szerinti támogatás egyedi eseteiről. A fenntartott támogatási intézkedéssel kapcsolatban a Bizottsághoz lehet fordulni, ha azt valamely tagállam nem tartja a szerződésnek megfelelőnek, és a Bizottság döntése ellen akár választottbírószághoz is lehet fordulni. A Kódex ezen kívül külön jogorvoslati eljárást is meghatároz, de ezek a szabályok nem különböznek jelentősen a fentebb már ismertetettektől. A kódex 9. cikke a fel nem róható támogatások esetére a felróható támogatásokéhoz hasonló speciális jogorvoslati eljárást határoz meg, arra az esetre, ha az egyébként bejelentett és fel nem róhatóknak minősülő program végrehajtása során, mindamellett, hogy a támogatás összhangban áll szerződéssel, az valamely tagállam hazai iparában nehezen helyrehozható kárt okoz. Az ilyen fel nem róható támogatás által érintett állam konzultációt kérhet a másik részes államtól a támogatásra, illetve a támogatás által a belföldi iparnak okozott károk és a panaszos érdekeiben bekövetkezett súlyos sérelemre vonatkozó információinak egyidejű megküldésével. Ha a konzultáció kérését követő 60 napon belül nem sikerül egyeztetett megoldást elérni, az ügyet bármelyik fél a DSB elé viheti, amely létrehozatalától számított 120 napon belül dönt, és ha azt állapítja meg, hogy ilyen hatások léteznek, ajánlhatja a támogatást nyújtó államnak, hogy az módosítsa a programját oly módon, hogy ezek a hatások megszűnjenek. Amennyiben a DSB ajánlásának 6 hónapon belül nem tesznek eleget, a DSB felhatalmazza a panasztevő államot, hogy indokolt és arányos ellenintézkedéseket tegyen.

320 196. o. The Regulation of International Trade Law, Michael J. Trebilcock és Robert Howse, 2. kiadás, 2001 London és New York

<sup>321</sup> Lásd a fogalom meghatározását az állami támogatások fogalomkörében.

rendelkezik, valamint a tagállam rendelkezésétől függően a kereskedelmi tevékenységből származó profit összegével, illetőleg az állam által biztosított egyéb előnyök következtében jelentkező haszonnal. Mindehhez hozzáadandóak a közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó költségek.

Az ellentételezés egyes ágazatokban különös szabályok szerint számolható. Így például a Bizottság Közzolgálati Műsorszolgáltatásról szóló Közleményében csak a közvetve vagy közvetlenül az adott közszolgáltatási feladatból származó bevételek figyelembevételét írja elő.<sup>322</sup> A továbbiakról részletesen az 5.2. és 5.3. fejezetben.

## 2.8. Az unbundling (szétválasztás) fogalma

A szétválasztás (az ún. unbundling) a liberalizáció fontos eleme, amiről a 4.4. fejezetben is lesz szó.

Ez a közüzemek közül jellemzően a hálózatos iparágaknál fordul elő és lényege az, hogy a természetes monopóliumot képező hálózati társaság, illetve az ezen szolgáltatást nyújtó társaságok jogilag vagy funkcionálisan szétválasztásra kerülnek. A szétválasztási kötelezettség alapján e vertikálisan integrált társaságokat vagy jogilag kell külön társaságba szervezni, vagy egyébként biztosítani kell az adott szervezeti egység menedzsmentjének függetlenségét. Ennek legjellemzőbb példája a gáz- és villamos energiaszolgáltatásban jelentkezik.

A különböző ágazatokban ez egyrészt a hatósági tevékenység elkülönítését jelenti a monopóliumtól (azaz már nem a „Posta” engedélyezi a telefonokat és a telefonszolgáltatást is). Ezen felül a szétválasztás szabályai az inkumbens vagy egyéb monopolszolgáltatót arra kényszerítheti, hogy jogilag is szétválassza (azaz külön társaságba szervezze) a monopol és a nem monopol tevékenységet. A management szétválasztása azt jelenti, hogy nem ugyanazok a személyek irányítják a különböző tevékenységeket, míg a számviteli szétválasztás arra kényszeríti a szolgáltatót (lásd az 5. fejezetben), hogy külön mutassa ki a különböző tevékenységekből származó bevételeit.

### Unbundling az egyes ágazatokban

	Jogi szétválasztás	Management szétválasztás	Számviteli szétválasztás
<b>1. Transzparenencia irányelv</b> <sup>323</sup>	-	-	Az érintett vállalkozások külön nyilvántartást vezetnek.
<b>2. Távközlés</b> <sup>324</sup>	A hatósági tevékenység elkülönítése. Ugyanazon vállalkozás köteles a kábelhálózat és egyéb nyilvános szolgáltatás elkülöníteni.	(Ugyanazon vállalkozás köteles a kábelhálózat és egyéb nyilvános hírközlési szolgáltatás nyújtását elkülöníteni.)	Tagállamok nemzeti szabályozó hatóságai dönthetnek a számviteli szétválasztás kötelezettségéről.
<b>3. Posta</b> <sup>325</sup>	A hatósági tevékenység	Nincsenek erre vonatkozó	A fenntartott és nem

<sup>322</sup> Broadcasting Communication 57. bekezdés.

<sup>323</sup> A Bizottság irányelve (1980. június 25.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, HL L 195., 1980.7.29., 35—37. o.

<sup>324</sup> A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (EGT vonatkozású szöveg), HL L 249., 2002.9.17., 21—26. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/19/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésekről, valamint azok összekapcsolásáról („Hozzáférési irányelv”), OJ L 108, 24.4.2002, p. 7–20

	elkülönítése.	szabályok.	fenntartott szolgáltatások elkülönített belső elszámolása.
<b>4. Energia</b> <sup>326</sup>	A hatósági tevékenység elkülönítése  A szállítórendszer üzemeltetőjének (TSO) és az elosztórendszer üzemeltetőjének (DSO) jogi szétválasztása a szállításhoz illetve elosztáshoz nem kapcsolódó egyéb tevékenységektől.  A vertikálisan integrált vállalkozások is kötelesek erre.	A TSO és a DSO funkcionális szétválasztása annak érdekében, hogy biztosítsák ezek függetlenségét a vertikálisan integrált vállalkozáson belül.  A vertikálisan integrált vállalkozások is kötelesek erre.	A szállító és az elosztórendszer üzemeltetője külön nyilvántartást vezet.
<b>5. Vasút</b> <sup>327</sup>	A hatósági tevékenység elkülönítése (a hozzáférés tekintetében is)	A tagállamok választása szerint	a szállítási szolgáltatásokhoz g, illetve a vasúti infrastruktúra üzemeltetéséhez kapcsolódó üzletág elkülönített könyvelése
<b>6. Légi- közlekedés</b>	-	-	-

## **2.8.1. Távközlés**

### **(i) Jogi szétválasztás**

A távközlési verseny irányelv (2002/77/EK) általánosságban nem, csak a kábeltelevízió-hálózatok és a nyilvános elektronikus hírközlő hálózatokat szolgáltatások vállalati egyesítése kapcsán rendelkezik a jogi szétválasztásról. Abban az esetben ugyanis, ha egy vállalkozás párhuzamosan mindkét tevékenység nyújtásával foglalkozik – és megfelel egyéb feltételeknek<sup>328</sup> –, gondoskodni kell arról, hogy ezt ne ugyanazon jogi személyiség keretében tegyék. Ez a kötelező üzletág-elkülönítés tehát részben management szétválasztást is jelent.

Ez alól a kötelezettség alól a tagállamok mentesülhetnek, ha úgy ítélik meg, hogy területükön a helyi hálózati infrastruktúra és a helyi hálózati szolgáltatások nyújtása terén megfelelő verseny érvényesül és erről a döntésükről értesítik a Bizottságot. A Bizottság az értesítés után a felek észrevételeinek meghallgatása után határoz arról, hogy a jogi személyek elkülönülésére vonatkozó kötelezettséget az adott tagállamban meg lehet-e szüntetni.

<sup>325</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról, Hivatalos Lap L 015 , 21/01/1998 o. 0014 – 0025.

<sup>326</sup> Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC [Official Journal L 176 of 15.07.2003]. és David Hall, PSIRU, University of Greenwich 04 October 2000 EU Electricity Directive: does not require separation of vertically integrated utilities into separate companies; does not require privatisation.; A BIZOTTSÁG OSZTÁLYAINAK ÉRTELMEZÉSE, A VILLAMOS ENERGIA- ÉS FÖLDGÁZ BELSŐ PIACÁRA VONATKOZÓ 2003/54/EK ÉS 2003/55/EK IRÁNYELVEKRŐL, Az új villamos energia és gázirányelvek szétválasztási rendtartása 1. 0 változat, 2003. szeptember 30.

<sup>327</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2001/14/EK irányelve (2001. február 26.) a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról, HL L 75., 2001.3.15., 29–46. o. és az

Európai Parlament és a Tanács 2001/12/EK irányelve (2001. február 26.) a közösségi vasutak fejlesztéséről szóló 91/440/EGK tanácsi irányelv módosításáról, Hivatalos Lap L 075, 15/03/2001 o. 0001 - 0025

<sup>328</sup> Amennyiben ezek a vállalkozások: a) az adott tagállam ellenőrzése alatt állnak vagy különleges jogokat élveznek; és b) a közös piac jelentős részén erőfölénnyel rendelkeznek a nyilvános elektronikus hírközlő hálózatok és a nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatások terén; valamint c) ugyanazon földrajzi területen olyan kábeltelevízió-hálózatot üzemeltetnek, amelyet különleges vagy kizárólagos jog alapján hoztak létre.

## **(ii) Management szétválasztás**

A jogi elválasztás (üzletágak jogi szétválasztása) keretében részben megvalósul.

## **(iii) Számviteli szétválasztás**

A Hozzáférési Irányelv 8. cikke felhatalmazza a nemzeti szabályozó hatóságokat<sup>329</sup>, hogy az összekapcsolással és/vagy a hozzáféréssel kapcsolatos meghatározott tevékenységek tekintetében számviteli szétválasztásra vonatkozó kötelezettségeket állapítsanak meg.

### **2.8.2. Posta**

#### **(i) Jogi szétválasztás**

A nemzeti szabályozóhatóságnak (vagy szabályozó hatóságoknak, ha több is van) jogilag és működési szempontból is a postai szolgáltatóktól függetlennek kell lennie, ennek biztosítása a tagállamok feladata.

A nemzeti szabályozóhatóságok sajátos feladatként biztosítják az Posta irányelvből eredő kötelezettségek teljesítését. Azzal is meg lehet őket bízni, hogy biztosítsák a postai ágazatban a versenyszabályok betartását.

#### **(ii) Menedzsment szétválasztás**

Nincsenek erre vonatkozó szabályok a Posta irányelvben.

#### **(iii) Számviteli szétválasztás**

Az egyetemes szolgáltatók saját belső elszámolási rendszerükben külön számlát vezetnek egyrészt a legalább minden, a fenntartott ágazaton belüli szolgáltatás, másrészt pedig a nem fenntartott szolgáltatások vonatkozásában. A nem fenntartott szolgáltatások számláinak egyértelmű különbséget kell tenniük azon szolgáltatások között, amelyek az egyetemes szolgáltatás részét képezik, illetve azon szolgáltatások között, amelyek nem. Az ilyen belső számviteli rendszerek a következetesen alkalmazott és egyértelműen bizonyítható költségelszámolási elvek alapján működnek.

A nemzeti szabályozóhatóságok gondoskodnak arról, hogy a Posta irányelvben rögzített költségelszámolási rendszernek való megfelelést egy olyan szerv ellenőrizze, amely az egyetemes szolgáltatótól független.

A nemzeti szabályozóhatóság kellő részletességgel folyamatosan rendelkezésre bocsátja az egyetemes szolgáltató által alkalmazott költségelszámolási rendszerekre vonatkozó információkat, és ezeket az információkat kérésre a Bizottsághoz beterjeszti.

Magyarországon a 2003. évi CI. törvénybe foglalt postai szabályozás külön határozza meg a postai szolgáltatók, az egyetemes és az engedélyes postai szolgáltatók számára meghatározott különböző postai szolgáltatók számára előírt számviteli követelményeket:

- A postai szolgáltató a számviteli nyilvántartási rendszerében elkülönítve köteles nyilvántartani a postai szolgáltatásokra, valamint az egyéb tevékenységeire vonatkozó bevételeit, költségeit és ráfordításait;

---

<sup>329</sup> A szabályozó hatóság forgalmát a magyar jog rendkívül nehezen kezeli. Az ilyen hatóságok (MEH, NHH, MVH) stb. nem minden esetben rendelkezik jogalkotási hatáskörrel ugyaakkor a közösségi kötelezettségek teljesítése kvázi jogi

- Az egyetemes és az engedélyes postai szolgáltató a számviteli rendszerében köteles ellenőrizhető módon elkülöníteni és kimutatni az egyetemes és a nem egyetemes postai szolgáltatások - továbbá az egyetemes postai szolgáltató ezen belül külön-külön az egyes fenntartott és nem fenntartott postai szolgáltatások - bevételeit, költségeit és ráfordításait;
- A fenntartott postai szolgáltatások bevételei nem fordíthatók az egyetemes postai szolgáltatáson kívüli szolgáltatásokkal kapcsolatos költségekre, illetve ráfordításokra.

### **2.8.3. Energia**

#### **(i) Jogi szétválasztás**

E rendelkezések legfontosabb üzenete, hogy a szállítást és az elosztást különálló „hálózati” társaságnak kell végeznie, tehát a szállítórendszer üzemeltetőjének (TSO) és az elosztórendszer üzemeltetőjének (DSO) el kell válnia a szállításhoz, illetve elosztáshoz nem kapcsolódó egyéb tevékenységektől. A hálózati társaságnak azonban nem feltétlenül kell a hálózati eszközök tulajdonosának lennie, azonban a funkcionális szétválasztás követelményeinek megfelelően “tényleges döntéshozatali joggal” kell rendelkeznie. A különálló társaság létrehozásának kötelezettsége csak a hálózati üzletágat, azaz a természetes monopóliumot érinti. Minden más tevékenységet, azaz a szolgáltatást és a termelést, továbbra is lehet egyazon társaságon belül üzemeltetni.<sup>330</sup>

A fenti cikkeknek megfelelően a szétválasztási követelményeket akkor kell alkalmazni, ha a szóban forgó hálózati üzletág egy ún. vertikálisan integrált vállalkozás<sup>331</sup> része.

Minden vertikálisan integrált vállalkozásnak jogi és funkcionális szétválasztást kell alkalmazni, és a következő lépéseket kell megtennie:

- különálló hálózati társaságot kell létrehozni (ha még nem létezik);
- ha a hálózati társaság a kapcsolódó szolgáltató/termelőtársaság ellenőrzése alatt marad, a hálózati társaságot funkcionális szempontból, a villamos energia irányelv esetében a 15. cikk 2. bekezdése, a gázirányelv esetében a 13. cikk 2. bekezdése szerint szét kell választani, hogy biztosítsa szükséges függetlenségét az anyavállalattól.
- ha viszont a szolgáltató/termelőtársaság ugyan rendelkezik a hálózati társaság tulajdonrészével, de nem – vagy már nem – ellenőrzi a hálózati társaságot, a szóban forgó hálózati vállalkozás nem képezi az irányelv szerinti vertikálisan integrált vállalkozás részét. Ennek eredményeképpen a szétválasztási követelményeket egyáltalán nem kell alkalmazni.

A Bizottság értelmezése szerint egy társaság akkor rendelkezik ellenőrzéssel egy másik kapcsolódó társaság felett, ha:

<sup>330</sup> A gyakorlatban valószínűleg nagy jelentősége lesz annak a kérdésnek, hogy a jogi szétválasztás követelményével összeegyeztető-e a kombinált hálózatüzemeltető, azaz egyetlen társaságban több eltérő jellegű hálózat üzemeltetése. Különösen a több közművel foglalkozó elosztótársaságok célozhatják meg azt a rendszert, hogy miközben szolgáltató üzletágukat különválasztják, pl. villamos energia, gáz és vízhálózatokat egyetlen társaságon belül üzemeltetik a szinergiák kiaknázása érdekében. A villamos energia illetve gáz esetében a kombinált TSO/DSO tekintetében az irányelvek jogi szétválasztás alóli mentességgel rendelkeznek és kifejezett rendelkezésben engedélyezik ezt a fajta kombinált működést, feltéve, hogy a számviteli szétválasztás megtörténik és a kombinált üzemeltető az ágazat többi tevékenységétől funkcionálisan elválik. Ezzel szemben nincs kifejezett rendelkezés a különböző ágazatokat érintő kombinált hálózatüzemeltető lehetőségére.

<sup>331</sup> Egy társaság akkor minősül vertikálisan integrált vállalkozásnak, ha a társaság egyidejűleg a villamos energia/gáz termelésében vagy szolgáltatásában érintett és a hálózat üzemeltetése ugyanebben a jogi struktúrában zajlik vagy a hálózat üzemeltetése jogilag különálló hálózati társaságban zajlik ugyan, de 4064/89/EK rendelet (fűzőkontroll-rendelet) értelmében “ellenőrzése” alatt áll (pl. mert a szolgáltató/termelőtársaság birtokolja a kapcsolódó hálózati társaság részvényeinek többségét).

- a kapcsolt társaság részvényeinek többsége a birtokában van; vagy ha
- nincs birtokában a részvények többsége, de *de facto* kizárólagosan ellenőrzi a kapcsolt vállalkozást, pl. mivel a többi részvény nagyszámú kisrészvényes között oszlik meg és ezt az utolsó éves közgyűlés során ténylegesen lezajlott szavazások is tanúsítják. A kisebbségi részvényes feletti *de facto* ellenőrzés olyan konkrét szerződéses rendelkezésből is fakadhat, amely jogot ad a társaság üzletpolitikájának meghatározására.

## (ii) Management szétválasztás

Az irányelvek alapján kötelező a TSO és a DSO funkcionális, azaz management szétválasztása annak érdekében, hogy biztosítsák ezek függetlenségét a vertikálisan integrált vállalkozáson belül. E körben beszélhetünk a vezetőségi szint és a tényleges döntési jogkörök tekintetében történő szétválasztásról.

### *A vezetőségi szétválasztás*<sup>332</sup>

A vezetőség szétválasztása megkívánja, hogy a hálózati társaság vezetősége ne legyen érintett a kapcsolódó szolgáltató/termelőtársaság vagy holding társaság vezetőségében. Ez vonatkozik a felső vezetésre (igazgatóság) és az operatív vezetésre. Így a hálózati társaság igazgatósági tagja nem lehet a kapcsolódó szolgáltató/termelőtársaság vagy holding társaság igazgatóságának tagja.<sup>333</sup>

A jogilag lehetséges kereteken belül korlátozni kell a hálózati üzletág személyzetének áthelyezését a társaság más tevékenységeihez. A felső vezetés esetében a szerződés lejáratát követően nem lehet visszatérni a vertikálisan integrált társaság azonos szektorban dolgozó más ágazatához.

A hálózati üzletágban érintett társaság nem birtokolhatja a kapcsolódó szolgáltató vagy holding társaság részvényeit, különben a a hálózat vezetőségének, különleges igazgatóságának függetlenségét nem lehet biztosítani. Ugyanígy ki kell zárni azt a lehetőséget, hogy a hálózati társaság vezetőségének tagjai magánvagyonukban rendelkezzenek ilyen részvényekkel.

### *A tényleges döntési jogok*<sup>334</sup>

Az irányelvek előírják, hogy a hálózat üzemeltetéséhez, karbantartásához és fejlesztéséhez kapcsolódó minden kereskedelmi és operatív döntést a hálózati üzletágon belül kell meghozni, az integrált társaság kapcsolt szolgáltató üzletágának vagy holding társaságának bevonása nélkül. Ez különösen olyan területek vonatkozásában fontos, amelyek befolyásolhatják a szolgáltatói piacon folyó versenyt, mint pl. a más rendszerekkel való rendszer összeköttetés megépítése vagy bővítése.

A hálózati társaságnak elég emberi és fizikai erőforrásnak kell rendelkezésére állnia ahhoz, hogy munkáját az integrált társaság egyéb részeitől függetlenül el tudja végezni. Rendelkeznie kell továbbá a hálózat karbantartására és fejlesztésére vonatkozó feladatainak teljesítéséhez elegendő pénzeszköznek kell rendelkezésére állnia.

## *Tagállami megvalósítás*

<sup>332</sup> Villamos energia irányelvek 15. cikkének 2. bekezdése és a gázirányelv 13. cikkének 2. bekezdése, a-b) pontok.

<sup>333</sup> Általában a vezetőség szétválasztása a gyakorlatban olyan helyzetet eredményez, amelyben a hálózati üzletágban dolgozó személyek általában a vertikálisan integrált társaság azonos ágazatának semmilyen más tevékenységében nem dolgoznak.

<sup>334</sup> Villamos energia irányelvek 15. cikkének 2. bekezdése és a gázirányelv 13. cikkének 2. bekezdése, c) pont.

Az irányelvek management szétválasztásra vonatkozó rendelkezései tagállami szinten további konkretizálást kívánnak ahhoz, hogy a gyakorlatban teljes mértékben működőképeseek legyenek. A megvalósítás módszerei különbözőek lehetnek:

- A funkcionális szétválasztás részletes követelményeinek meghatározása az irányelveket végrehajtó nemzeti – elsődleges illetve másodlagos – jogalkotásban;
- A funkcionális szétválasztásra vonatkozó „iránymutatások” előzetes kibocsátása a nemzeti szabályozó hatóság részéről;
- A funkcionális szétválasztás követelményeinek a hálózat üzemeltetői engedélyben történő meghatározása.

### **(iii) Számviteli szétválasztás**

A számviteli szétválasztásra vonatkozó rendelkezések nagyrészt változatlanok maradtak az első irányelvekhez képest. Ennek keretében a szállító és az elosztórendszer üzemeltetője külön nyilvántartást kell, hogy vezessen. A jogi szétválasztás új követelményére tekintettel, amely szükségszerűen a számviteli szétválasztáshoz vezet, ezek a rendelkezések különösen a jogilag szét nem választott hálózati rendszerüzemeltetők számára fontosak az új rendszerben.

Meg kell jegyezni, hogy a jogi és funkcionális szétválasztástól eltérően a kisebb hálózati rendszerüzemeltetők a számviteli szétválasztás alól nem mentesülhetnek.<sup>335</sup> A számviteli szétválasztás így az összes hálózatüzemeltető által kivétel nélkül tiszteletben tartandó minimális szétválasztási követelmény.

Az alapelv az, hogy a gázzal és villamos energiával kapcsolatos hálózati tevékenységekről külön elszámolást kell vezetni, míg az összes többi tevékenység, beleértve a fennmaradó gáz és villamos energia tevékenységeket esetében konszolidált nyilvántartásokat lehet vezetni. A szabály alóli kivételként azonban a piac teljes megnyitásáig külön számviteli nyilvántartást kell vezetni a feljogosított és nem feljogosított fogyasztóknak történt értékesítésről a nem feljogosítottak részéről a feljogosítottoknak történő esetleges keresztfinanszírozás elkerülése érdekében.

## **2.8.4. Vasút**

### **(i) Jogi szétválasztás**

2001/14/EK irányelvre hivatkozik a 2001/11/EK irányelv, amikor azt mondja ki, hogy a versenypolitikára és az e területért felelős intézményekre vonatkozó közösségi és nemzeti rendelkezések sérelme nélkül a 2001/14/EK irányelv 30. cikkének megfelelően létrehozott szabályozó szervezet vagy egy ugyanakkora önállósággal rendelkező bármely más szervezet ellenőrzi a vasúti szolgáltatások, ideértve a vasúti áruszállítás piacán folyó versenyt.

<sup>335</sup> A mentesülés a 100.000 hálózathoz csatlakoztatott fogyasztóval rendelkező szolgáltatók esetében lehetséges (csak TSO-k esetében). Ez a 100.000 fogyasztós küszöb a Közösség egészének helyzete szempontjából megfelelő adatnak tűnt, de természetesen a tagállamoknak elsősorban a nemzeti körülményeket kell figyelembe venni, ebből következően a megfelelő esetben lejjebb engedhetik a küszöböt. Általános szabályként a kiválasztott nemzeti küszöbértéknek olyan helyzetet kell eredményeznie, amelyben a lehető legtöbb végső fogyasztó szétválasztott hálózati hozzáférés előnyeit élvezheti. Ezen túlmenően a tagállamok általában differenciált megközelítést kell, hogy válasszanak, és nem mentesíthetik szisztematikusan minden kisebb hálózati rendszerüzemeltetőt a jogi és a funkcionális szétválasztás alól egyaránt. A lépcsőzetes megközelítés szerint a nagyobb kis hálózati rendszerüzemeltetők a jogi szétválasztás alól mentesülnek és a funkcionális szétválasztás, vagy legalábbis annak bizonyos elemei rájuk nézve fennmaradnak. Csak a legkisebb társaságokat lehet mindkét szétválasztás követelmény alól mentesíteni.

A hivatkozott 30. cikk szerint a tagállamok által létrehozott szabályozó szervnek (amely lehet a közlekedésügyért felelős minisztérium vagy más szervezet), a szervezetét, pénzügyi döntéseit, jogi felépítését és döntéshozatali funkcióit tekintve függetlennek kell lennie bármely infrastruktúra-üzemeltetőtől, díjszabási szervezettől, elosztó szervezettől vagy kérelmezőtől.

A hatósági tevékenység is elkülönítendő tehát, annyi engedménnyel, hogy a jogorvoslati és szabályozó funkciók akár külön szervezetekre is ruházhatók.

A jogi szétválasztás egyik elemeként tartalmazza az irányelv azt a követelményt is, hogy az - egyenlő feltételek alapján és hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon biztosítandó - hozzáféréshez kapcsolódó (hatósági jellegű) feladatokkal olyan szervezeteket vagy vállalkozásokat bízzanak meg, amelyek önmaguk nem nyújtanak vasúti szállítási szolgáltatásokat, ezáltal is biztosítva a fenti feltételek teljesülését.

### **(ii) Menedzsment szétválasztás**

A számviteli szétválasztás kötelező előírása mellett a tagállamok maguk dönthetik el, hogy a megkövetelik-e az azonos vállalkozáson belül elhatárolt részlegek megszervezését meg, vagy azt, hogy az infrastruktúrát egy külön egység igazgassa.

### **(iii) Számviteli szétválasztás**

A 2001/11/EK számú rendelet 6. cikke szerint a vasúti szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásoknak elkülönített eredménykimutatást és mérleget kell készítenie a szállítási szolgáltatásokhoz kapcsolódó üzletág, illetve a vasúti infrastruktúra üzemeltetéséhez kapcsolódó üzletágra vonatkozóan, és ezek könyvelését is ennek az előírásnak megfelelően kell végezni. Az elkülönítést és a versenyt erősíti az is, hogy az e területek egyikének kifizetett állami támogatás nem irányítható át a másik területre.

## **2.8.5. Légi közlekedés**

A légi közlekedési szektorban jelenleg nincsenek szétválasztásra vonatkozó szabályok.

## **2.9. Transzparencia**

### **2.9.1. A Transzparenciáról általában**

A transzparencia legáltalánosabban a társadalom és folyamatai átláthatóságát jelenti<sup>336</sup> és mint fogalom már az ötvenes évek kaliforniai<sup>337</sup> és a hatvanas évek amerikai<sup>338</sup> és skandináv liberális adat hozzáférési „government in sunshine” jogszabályaiban megjelent. Kiterjed ezen belül az állam és a döntéshozatali folyamatok választók általi áttekinthetőségére, és az Unió politikai kontextusban az Unió dokumentumaiba történő betekintés lehetőségére is. A fogalom már az az EUSZ és az Alapjogi Charta szabályai között is megtalálható<sup>339</sup> és

<sup>336</sup> Emiliano Grossman, Emilio Luque, Fabian Muniesa: Economies through transparency Working Paper "ORGANIZING VISIONS: THE AMBIVALENCE OF TRANSPARENCY IN SCIENCE, TECHNOLOGY, AND POLITICS" Presented at "Organizing Visions" Workshop, Cornell University (April 19-21, 2002)

<sup>337</sup> Kaliforniában 1952-ben ilyen volt a 'Brown Act'.

<sup>338</sup> Az Egyesült Államokban 1966-ban a Freedom of Information Act, aminek alapját képezte egyébként a Federal Administrative Procedure Act 1946-ból.

<sup>339</sup> Az EKSZ 255. cikke szerint „(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz hozzáférni a (2) és (3) bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint. (2) Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől számított két éven belül a Tanács határozza meg a 251. cikkben megállapított eljárásnak



újabbban leginkább az értékpapírok kibocsátóira vonatkozó információk hozzáférhetőségének kontextusában is említik.<sup>340</sup>

A Közösségi jogban ezen felül az árak vonatkozásában is ismert és használt a transzparencia fogalma. Ez egyrészt a gyógyászati termékek árára vonatkozik. A vonatkozó finn szabályozás módosítására 2004-ben került sor az Európai Bíróság elmarasztaló döntése nyomán.<sup>341</sup> Másrészt az ipari fogyasztóknak számlázott elektromos- és gázárak transzparenciájának javításáról is szól Unió jogszabály. Ez az 90/377/EGK irányelv<sup>342</sup> arra kötelezte a tagállamokat, hogy azok a vállalkozások, amelyek ipari fogyasztóknak szolgáltatnak gázt és elektromos áramot, *tájékoztassák a közösségi statisztikai hivaltal* a számlázott árakról, a szolgáltatás feltételeiről, az alkalmazott árrendszerekről, és ismertessék a fogyasztási kategóriák szerint az egyes fogyasztókat és az általuk fogyasztott mennyiségeket. A statisztikai hivatal köteles az információt bizalmasan kezelni.<sup>343</sup>

A transzparencia fogalmát néhányan használják a tagállami jog és intézkedések Bizottság előtti feltárásának, a tagállami jog Bizottság előtti áttekinthetőségének körében is, tehát azzal kapcsolatban, hogy az államnak bizonyos tényeket a Bizottságnak be kell jelentenie. A Tanács 1969. június 26-i 1191/69/EGK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről címen a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezéséről szól, és ez a rendelet a fenti szélesebb értelemben tartalmaz transzparencia rendelkezéseket,<sup>344</sup> akárcsak a Tanács 3577/92/EGK rendelete (1992. december 7.) a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról.<sup>345</sup> Hasonló szabályokat fogalmaz meg a villamos energiára vonatkozó 2003/54/EK számú irányelv 3. cikk (9) bekezdése és a 2003/55/EK számú gáz irányelv 3. cikkének (6) bekezdése.<sup>346</sup> Ugyanebben a szélesebb értelemben használja a transzparencia fogalmát a

megfelelően. (3) Valamennyi fent említett intézmény saját eljárási szabályzatában rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket.” Lásd még EUSZ 6.cikk; Alapjogi Charta 42. cikk. és Regulation (EC) no. 1049/2001 (May 30, 2001), on public access to EP, Council and Commission documents ([http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l\\_145/l\\_14520010531en00430048.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_145/l_14520010531en00430048.pdf)), lásd még Recommendation to the European Commission in complaints 271/2000/(JH)JMA and 277/2000/(JH)JMA <http://www.euro.ombudsman.eu.int/recommen/en/000271.htm>

<sup>340</sup> lásd egyebek mellett a pénzügyi átláthatóság vonatkozásában AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2004/109/EK IRÁNYELVE(2004. december 15.) a szabályozott piacra bevezetett értékpapírok kibocsátóival kapcsolatos információkra vonatkozó átláthatósági követelmények harmonizációjáról és a 2001/34/EK irányelv módosításáról L 390/38 HU Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2004.12.31.

<sup>341</sup> A Tanács 1988. december 21-i 89/105/EGK irányelve az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek árának megállapítását, valamint a nemzeti egészségbiztosítási rendszerekbe történő felvételét szabályozó intézkedések átláthatóságáról 1988 december 21 (OJ 1989 L 40, p. 8.) Celex 31989L0105. Az Európai Bíróság egyébként ebben a vonatkozásban néhány éve elmarasztalta Finnországot. JUDGMENT OF THE COURT (Sixth Chamber) 12 June 2003 C-229/00 ügy <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-229/00&datef=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

<sup>342</sup> A TANÁCS 90/377/EGK IRÁNYELVE (1990. június 29.) az ipari végfelhasználók által fizetendő gáz- és villamosenergia-árak átláthatóságának javítását célzó közösségi eljárásról (OJ L 185. 1990.7.17.)

<sup>343</sup> A transzparencia, a környezetvédelemben is fontos fogalom is. Peter H. Sand: The Right to Know: Environmental Information Disclosure by Government and Industry Revised version of a paper presented to the 2nd Transatlantic Dialogue on “The Reality of Precaution: Comparing Approaches to Risk and Regulation” (Warrenton/VA, 15 June 2002) and the Conference on “Human Dimensions of Global Environmental Change: Knowledge for the Sustainability Transition” (Berlin, 7 December 2002).

<sup>344</sup> A rendelet 17. cikke speciális transzparenciarendeleteket tartalmaz. Az 1. bekezdés szerint a Bizottság felkérheti a tagállamokat, hogy adjanak meg minden, e rendelet alkalmazásához szükséges információt. A tagállamok a közszolgáltatási kötelezettségek fenntartása, illetve az egy vagy több meghatározott személykategória érdekében meghatározott szállítási díjak és feltételek személyszállításban való alkalmazása következtében a fuvarozási vállalkozásokra háruló pénzügyi terhek tekintetével fizetett ellentételezéssel kapcsolatos részletes adatokat kötelezettségek kategóriáinként - ezek a működtetési, a szállítási és a díjszábsási kötelezettségek - osztályozva az ellentételezés nyújtását követően azonnal továbbítják a Bizottságnak, de a 87. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás lefolytatására nincs szükség.

<sup>345</sup> OJ L 364 , 12/12/1992 o. 7-10.o. Egyfajta transzparencia szabályozásnak tekinthető – bár érdemben egyébként nem erről van szó – hogy a rendelet végrehajtását a 9. cikk szerint bármilyen a rendelet végrehajtására vonatkozó jogszabályi rendelkezések elfogadása előtt a tagállamok konzultálni kötelesek a Bizottsággal.

<sup>346</sup> A villamos energia irányelv 3. cikk (9) bekezdésében illetve a 2003/55/EK számú gáz irányelv 3. cikkének (6) bekezdésében meghatározottak szerint a tagállamok – az irányelv végrehajtásakor – tájékoztatják a Bizottságot minden olyan intézkedésről, amelyet az egyetemes szolgáltatási és közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése érdekében hoztak – beleértve a fogyasztóvédelmet és a környezetvédelmet is –, valamint azok belföldi és nemzetközi versenyre gyakorolt lehetséges hatásairól függetlenül attól, hogy a szóban forgó intézkedések esetében szükség van-e az ezen irányelv rendelkezéseitől való eltérésre. A

GATS. A GATS a II. részben „Átláthatóság” címen arra kötelezi a tagállamokat, hogy azonnal tegyék közzé, „legkésőbb azok életbelépésével egyidőben..., mindazon általános alkalmazásra vonatkozó intézkedéseit, amelyek hatással vannak vagy befolyásolják a jelen Egyezmény működését...(és az) ...aláírt nemzetközi egyezményeket, amelyek hatással vannak vagy befolyásolják a szolgáltatások kereskedelmét.”<sup>347</sup> Azaz a szabályok nem a pénzmozgásokra illetve az előnyök nyújtására, hanem a szabályozási környezet változásaira koncentrálnak.

A transzparencia fogalma a közösségi jogban ezen felül pl. a vállalatok közötti (honossági alapon történő) hátrányos megkülönböztetés elleni harc eszköze is lehet. A Bíróság ítélete 2005. július 21. a Consorzio Aziende Metano (Coname) és a Comune di Cingia de' Botti között, a Padania Acque SpA részvételével indult eljárásban például a Cingia de' Botti községet metángázzal ellátó berendezéseinek irányítására, elosztására és karbantartására vonatkozó szolgáltatásnak a Padania Acque SpA (a továbbiakban: Padania) számára való odaítélése tárgyában<sup>348</sup> azt mondta ki, hogy

„17... hangsúlyozni kell, hogy amennyiben az említett koncesszió a comune Cingia de' Bottitól különbözik, más tagállamban székhellyel rendelkező társaságot is érdekelhet, a koncesszió egyik ez utóbbi tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás számára való, minden átláthatóság nélküli odaítélése a másik tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás rovására megvalósuló eltérő bánásmódnak minősül....

18 Az átláthatóság teljes hiányában ugyanis ez utóbbi vállalkozásnak nincs valós esélye arra, hogy az említett koncesszió megszerzéséhez fűződő érdeklődését kinyilvánítsa.”

Majd az ítélet rendelkező része így szól:

„Az EK 43. és az EK 49. cikk megtiltja, hogy olyan körülmények között, mint amilyenek az alapügyben fennállnak, egy község közvetlenül ítélje oda a gázellátás közszolgáltatás irányítására vonatkozó koncessziót egy többségében köztőkeből álló társaság részére, amelynek tőkéjében az említett községnek 0,97%-os részesedése van, ha ez az odaítélés nem felel meg olyan átláthatósági követelményeknek, amelyek anélkül, hogy szükségképpen magukban foglalják az ajánlati felhívás közzétételének kötelezettségét, többek között lehetővé teszik, hogy a község tagállamától eltérő tagállam területén székhellyel rendelkező vállalkozás a koncesszió odaítélése előtt hozzáférjen az említett koncesszióra vonatkozó megfelelő információkhoz oly módon, hogy ez a vállalkozás kinyilváníthassa – amennyiben igényli – az e koncesszió megszerzésére vonatkozó érdekét.”

A transzparencia témánk érintő vonulata az „unbundling” leggyengébb formájának, a számviteli szétválasztásnak egy speciális esete, amikor eredetileg csak állami tulajdonú vagy ellenőrzés alatt álló vállalatoknak, később már a különleges jogot szerzett magánvállalatoknak is különleges beszámolási és részben szétválasztási kötelezettségeit fogalmazza meg. Ez a típusú transzparencia tehát jelentéstételi és számviteli kötelezettség bizonyos vállalatok számára vagy vonatkozásában.

---

tagállamok kéténként tájékoztatják a Bizottságot az említett intézkedések változásairól, függetlenül attól, hogy a szóban forgó intézkedések esetében szükség van-e az ezen irányelvtől való eltérésre. Ezek a cikkek általános kötelezettséget rónak a tagállamokra, hogy az egyetemes szolgáltatási és közszolgáltatási célok végrehajtására vonatkozóan hozott minden intézkedésről tájékoztassák a Bizottságot. Ebben a körben tehát tájékoztatni a Bizottságnak meg kell küldeni: a közszolgáltatási kötelezettségeket kirovó hivatalos dokumentum(ok) másolatát; összefoglalót a közszolgáltatási kötelezettségek lehetséges hatásairól az irányelv alkalmazására; tájékoztatást a tagállam azon szándékáról, hogy az irányelv 3. cikk (8) bekezdésében meghatározottak szerint eltérjen az irányelv rendelkezéseitől; hivatkozás az érintett jogi rendelkezésekre; tájékoztatás az esetleges pénzügyi ellentételezés kiszámításának módszeréről.

<sup>347</sup> Ezen felül évente tájékoztatniuk kell a Szolgáltatás-kereskedelmi Tanácsot minden olyan új törvény, szabály, illetve adminisztratív irányelv bevezetéséről, illetve a régiók módosításáról, amelyek jelentősen befolyásolják az Egyezmény konkrét kötelezettségvállalásaiban érintett szolgáltatás-kereskedelmet. További kötelezettség, hogy minden tagállamnak 1997-ig tájékoztató központot kellett létrehoznia azzal a céllal, hogy más Tagok kérésére konkrét információt adjon minden ilyen ügyben, valamint azokban a tárgykörökben, amelyek a fenti bejelentési kötelezettség hatálya alá esnek.

<sup>348</sup> <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=hu&Submit=Keres%C3%A9s&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&nu maff=231%2F03+&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

Az állam és a vállalatok kapcsolatáról szóló transzparencia irányelv<sup>349</sup> - amit néhány szerző már számviteli szétválasztási irányelvnek is nevez, tekintve, hogy a 2000-ben elfogadott számviteli szabályok az alapfunkciónál is nagyobb jelentőségre tesznek szert - a Bizottság hatékony eszköze a versenyjogban.<sup>350</sup>

## 2.9.2. A Transzparencia Irányelv

A Bizottság az EKSZ 86. cikk (3) bekezdésében meghatározott feladatának ellátására fogadta el 1980-ban az azóta többször (és most már nevében is) módosított 80/723-as irányelvet.

A Bizottságnak az irányelv elfogadását követően, 1980-ban meggyűlt a baja a tagállamokkal, amelyek foggal-körömmel védeni próbálták kizárólagos elsődleges jogalkotási hatáskörüket és az államon belüli pénzmozgásokra vonatkozó pénzügyi információinkat. Az ügy<sup>351</sup> az Európai Bíróság előtt ért véget. Az Európai Bíróság kis részben hatályon kívül helyezte az irányelvet, de módosítása már kiállta a felülvizsgálat próbáját és a jogszabály a helyén maradt.<sup>352</sup>

### 2.9.2.1. Az irányelv neve és tárgyi hatálya

A transzparencia irányelv eredetileg az állami vállalatok és az állam kapcsolatának feltárására vonatkozott. Az irányelv eredeti neve *a tagállamok és az állami vállalatok közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról* volt, ami 2000-ben *a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról* címre változott.

Az irányelv tárgyi hatálya, szabályozási tárgya eredetileg –a címének megfelelően, a tagállamok és az állami vállalatok közötti pénzügyi kapcsolatok voltak.

A 93/84-es irányelvbe foglalt módosítás kiterjesztette a 80/723 irányelv hatályát a gépgyártásban működő állami vállalatokra is.<sup>353</sup>

A korábbi tárgyat 2000-ben két, a korábbtól eltérő tárgy váltotta fel:

- a tagállamok és (tulajdonosuktól függetlenül) közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok;
- az egyes elkülönített elszámolások vezetésre kötelezett vállalkozások működésének pénzügyi átláthatóságáról.

Azaz a 2000-es módosítás jócskán kiterjesztette az irányelv tárgyi hatályát.

<sup>349</sup> Transzparencia irányelveken a Commission Directive 80/723/EEC of 25 June 1980 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings c. jogszabályt, valamint annak három további módosítását (A BIZOTTSÁG 85/413/EGK irányelve(1985. július 24.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv módosításáról Official Journal L 229 , 28/08/1985 P. 0020 – 0021; Commission Directive 93/84/EEC of 30 September 1993 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings és Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings) értjük. Hazánkban „Az államháztartási szervek és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint az egyes vállalkozásokon belüli pénzügyi átláthatóságról” szóló 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet vette át az irányelvet.

<sup>350</sup> Emiliano Grossman, Emilio Luque, Fabian Muniesa : Economies through transparency pp. 1-17. presented at the workshop "ORGANIZING VISIONS: THE AMBIVALENCE OF TRANSPARENCY IN SCIENCE, TECHNOLOGY, AND POLITICS" Workshop at the Department of Science & Technology Studies Cornell University April 19-21, 2002 és Pesaresi, Nicola, and Christophe de la Rochefordière (2000): "Crises bancaires: un bilan de l'application des règles de concurrence en matière d'aides d'État. Leçons de la crise du Crédit Lyonnais", Competition Policy Newsletter (European Commission), no. 3, pp. 12-26.

<sup>351</sup> Franciaország, Olaszország, Egyesült Királyság kontra Bizottság 188-190/80 [1982] ECR 2545. o.

<sup>352</sup> A bizottsági jogalkalmazás azt mutatja, hogy a Bizottság a Római Szerződés által ráruházott hatalmával csak olyan esetekben él, amikor a nagy számú és alapvető elveket érintő jogsértések elhanyagolhatatlanul vagy erősen akadályozzák egy-egy szektor működését.

<sup>353</sup> Ezek olyan vállalatok, amelyek teljes bevételeinek több mint 50%-a az uniós statisztikai besorolás szerinti gépgyártásból származik.

Az alábbiakban a kétféle kötelezettséget vizsgálom meg egyenként:

**2.9.2.2. A közvállalkozásokkal kapcsolatos pénzmozgásokkal kapcsolatos beszámolási kötelezettség.** Az irányelv az állam és a közvállalkozások közötti pénzmozgásokat a tagállamoknak a Bizottság előtt a számára benyújtott éves jelentésükben fel kell tárniuk, amely így az esetleges pénzmozgásokról tudomást szerez.

Az Irányelv 1. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok az irányelvnek megfelelően biztosítják a hatóságok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságát úgy, hogy világossá váljon, hogy (1) a hatóságok az állami alapok terhére milyen közvetlen támogatást biztosítottak közvállalkozások számára; (2) milyen állami alapokat bocsátottak ezek illetve a pénzügyi szervezetek közvetítésével mások rendelkezésére és (3) azokat ténylegesen hogyan használták fel.

Ebben a körben az irányelv 3. cikke meghatározza, hogy a közvállalkozás és a hatóságok között mely viszonyoknak kell áttekinthetőnek lenniük. Ilyenek *a)* a működési veszteségek pótlása; *b)* tőkejuttatás; *c)* vissza nem térítendő támogatások vagy kedvezményes kölcsönök; *d)* pénzügyi előny biztosítása osztalék felvételéről vagy járadékos összeg visszaköveteléséről való lemondás révén; *e)* a közpénzek normális megtérüléséről történő lemondás; *f)* a hatóságok által kiszabott terhek megtérítése.

Az irányelv 5. cikke *szerint* a tagállamoknak a pénzügyi kapcsolatokra vonatkozó minden információt a tagállamoknak a Bizottság kérésére legalább öt évre vonatkozóan a Bizottság rendelkezésére kell bocsátania a szükséges háttér-információkkal (alapvetően a pénzmozgás céljával) együtt.<sup>354</sup> A rendelkezésre bocsátott információnak ki kell terjednie a 78/660. irányelv<sup>355</sup> szerint készített éves jelentésre és éves mérlegre, és azt is meghatározzák, hogy ezeknek pontosan mit kell tartalmazniuk, illetve milyen kiegészítő információt kell még rendelkezésre bocsátani.<sup>356</sup>

Az átláthatóság köréből az Irányelv 4.(1) cikke kiveszi a hatóságoknak bizonyos szervezetekkel fenntartott pénzügyi kapcsolatait, így a teljesség igénye nélkül, azokat, amelyek nem befolyásolják a közös piacot<sup>357</sup>. Fontos ebben a körben megemlíteni, hogy a hatóságok állami hitelintézeteknél elhelyezett betéteire sem vonatkozik az irányelv a 4.(1) (c)pont szerint feltéve, hogy a betéteket az általános kereskedelmi feltételek mellett helyezték el.

**2.9.2.3. A számviteli szétválasztás biztosítása.** Ahogy ezt fentebb már írtam, ezen túl azonban, a 2000-es módosítás nyomán az irányelv 1. cikkének 2. bekezdésében egy az irányelv tartalmától és tulajdonképpeni céljától idegen, teljesen új kötelezettség is megjelent. Ez pedig egy olyan általános tagállami kötelezettség, hogy az egyéb uniós jogszabályok által számviteli elkülönítésre kötelezett vállalatok vonatkozásában a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy e vállalkozások:

<sup>354</sup> A 93/84-es irányelvbe foglalt módosítás iktatta be az 5. a) cikket, mely szerint azokban az államokban, ahol olyan közüzemek működnek a gépgyártásban, amelyek éves forgalma meghaladja a 250 millió eurót, ott az irányelv szerinti bontásban minden egyes ilyen vállalatra vonatkozóan évente külön jelentést kell tenniük, melyben jóval részletesebb információt kell adniuk.

<sup>355</sup> OJ L 222, 1978. 08. 14. 11. pont.

<sup>356</sup> 1993-ban a tagállamoknak az érintett közvállalatok listáját is be kellett jelenteniük a Bizottságnak, és azt évente március 31-éig fel kell újítaniuk.

<sup>357</sup> Az olyan kapcsolatokra, amelyek olyan közvállalkozásokkal állnak fenn, amelyek által nyújtott szolgáltatások nem befolyásolják érzékelhető mértékben a tagállamok közötti kereskedelmet („TKKÉ”) és azokkal a közvállalkozásokkal fenntartott kapcsolatokra, amelyeknek az összes éves nettó forgalma 40 millió eurónál kevesebb volt azt az évet megelőző két pénzügyi évben, amelyben a fentiekben említett összeget rendelkezésükre bocsátották.

- pénzügyi és szervezeti felépítése pontosan tükröződjön az elkülönített elszámolásokban<sup>358</sup> oly módon, hogy a következők világossá váljanak:
  - a különféle tevékenységekhez kapcsolódó költségek és bevételek;
  - a költségek és bevételek tevékenységekhez való hozzárendelésénél vagy tevékenységek közötti megosztásánál alkalmazott módszerek pontos részletei.

Érdekes módon az irányelv 3.a cikke még egyszer nekifut a fogalomnak, amikor kötelezi a tagállamokat, hogy a fenti 1. cikk 2. bekezdés körében biztosítsák, hogy a kötelezett vállalatoknál elkülönüljenek a különböző tevékenységekhez tartozó belső elszámolások; minden költséget és bevételt következetesen alkalmazott és objektív módon alátámasztható költség-elszámolási elvek alapján, pontosan jelöljenek ki vagy osszanak meg; és a fenti költség-elszámolási elveket egyértelműen határozzák meg.

A két rendelkezés között annyi különbség látszik csak fennállni, hogy az első arra kötelez, hogy a pénzügyi és szervezeti felépítés tükröződjék az elszámolásokban, míg a második, de ugyane körre vonatkozó kötelezettség a költségelszámolás elveire helyezi a hangsúlyt.

Tehát az irányelv 2000 óta egy olyan rendelkezést tartalmaz, amelynek az alapján – szemben az irányelv kiterjesztetten alkalmazott eredeti rendelkezésével, ami időszakos jelentéstételi kötelezettséget ír elő - a tagállamoknak olyan belső szabályokat kell kialakítaniuk a számviteli szétválasztás körében, ami szubszidiáriusan<sup>359</sup> legalább a fentieket biztosítja.<sup>360</sup>

A módosítás lehetett volna sokkal átfogóbb. A PSIRU - ahogy más kutatóintézetek is - 2000-ben teljesen elégtelennek érzékelték a 2000-es tervezett szabályozási módosításokat.<sup>361</sup> Bár az kétségtelen, hogy a 2000-es módosítások jelentősen kiterjesztették a jogszabály hatókörét, de az továbbra sem terjedt és azóta sem terjed ki az olyan magánvállalkozásokra, amelyek állami szerződéseik révén de facto monopóliumot élveznek. Ebben a körben a PSIRU főleg az állami garanciával biztosított közszolgáltatási illetve építési szerződéseket említi. Felhívja a figyelmet, hogy számos építési és szolgáltatási koncesszióra továbbra sem vonatkozik az Unió közbeszerzési és elsősorban franciaországi – koncessziókat említi, amelyeket 15-20 évvel ezelőtt 25-35 évre nyújtottak, elsősorban a víziközmű szektorban, de hasonló jogokat biztosítanak az energia és a hulladékgazdálkodás körében is. Egyebek mellett a francia számvevőszék is megállapította, hogy ezekben a szektorokban a gazdálkodás továbbra sem átlátható.<sup>362</sup>

<sup>358</sup> Az irányelv magyar fordítása elkülönített elszámolásokról, más jogszabályok pedig számviteli szétválasztásról beszélnek. Az angol és francia nyelvű verziók azonban azonos fogalmat használnak, így fordítási lapszusnak, és nem egy eltérő fogalomnak tűnik a dolog. Alternatív lehetőség lenne arra hivatkozni, hogy az „elkülönített elszámolások” szűkebb fogalom, mint a számviteli szétválasztás, hiszen az előbbi csak a 3.a cikk szerinti fogalomra terjed ki. Hasonlóképpen többféle fogalmat használ az irányelv magyar fordítása amely az 1.2. (a) pontban „különféle tevékenységek”-ről, míg a 2.1.(e) pontban „különböző tevékenységekről” szól, noha a későbbi rendelkezés a másik definícióját adja. A meglepő az, hogy az angol „eredeti” is más kifejezéseket használ.

<sup>359</sup> A 3.a) (2) bekezdés szerint a rendelkezés kizárólag olyan tevékenységekre vonatkozik, amelyekkel kapcsolatban nem született különös közösségi rendelkezés, és az nem érinti a tagállamoknak, illetve a vállalkozásoknak az EKSZ-ből vagy az említett különös rendelkezésekből fakadó kötelezettségeit.

<sup>360</sup> Lásd az ezzel kapcsolatos vitáról: European Parliament Session Document, Report on the draft Commission directive amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between member states and public undertakings. committee on Economic and Monetary Affairs. Rapporteur: Christa Randzio-Plath Ref: PE 285.483

<sup>361</sup> Public Services International Research Unit: Public service concessions held by private companies: subsidies, monopolies and anti-competitive effects. By David Hall and Kate Bayliss 11 May 2000

<sup>362</sup> Cour des Comptes: La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement. Rapport public particulier. Janvier 1997. Lásd [www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/eau/cdc72.htm](http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/eau/cdc72.htm) és a hivatalos forrásnak nem, de jól informálnak tekinthető Canard Enchaîné 16 February 2000 [www.electricecfe.org/Canard/CC000216.html](http://www.electricecfe.org/Canard/CC000216.html). E megállapításokat például a Vivendi/Veolia (a korábbi Compagnie Générale des Eaux) és a Suez (a korábbi Lyonnaise des Eaux) gazdálkodása vonatkozásában tette a számvevőszék. Az is megfigyelhető, de erről a keresztfinanszírozás vonatkozásában már volt szó, hogy a fenti cégek és különösen a Vivendi például a közszolgáltatási tevékenységéből finanszírozta távközlési és média birodalmát. Vivendi press releases 10 March 2000, 28 January 2000; Economist 5 Feb 2000; Financial Times 01 Feb 2000

Az irányelv 1. cikkének 2. bekezdése a 2.cikk 1(d) pontján keresztül arra kötelezi a tagállamokat, hogy azok számviteli elkülönítésre kötelezzenek minden olyan – egyéb tevékenységet is folytató<sup>363</sup> – vállalkozást, amely valamely tagállamtól (i) különleges vagy kizárólagos jogot kapott<sup>364</sup>, vagy amely (ii) általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására kapott megbízást, feltéve, hogy az az ilyen szolgáltatással kapcsolatban bármilyen jellegű állami támogatásban részesül. A fogalommeghatározás a támogatás fogalmába beleértette a segélyt és a költségek ellentételezését is.<sup>365</sup>

E cikk alapján kötelezett minden különleges vagy kizárólagos joggal rendelkező vállalkozás számviteli szétválasztásra, ha egyéb tevékenységet is folytat, mint amire a jogot kapta (hiszen egyébként nem lenne értelme a szétválasztásnak) és más uniós jogszabály nem írja elő a számviteli szétválasztást. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás-t nyújtó vállalatok esetében *mutatis mutandis* alkalmazandó e rendelkezés, azzal, hogy akkor kell a számviteli szétválasztást alkalmazni, ha még szélesebb értelemben vett támogatásban vagy veszteségértékesítésben is részesül a vállalat. Azaz e cikk értelmezéséhez meg kell nézni, hogy melyek azok az Uniós normák, amelyek számviteli szétválasztást írnak elő, és e rendelkezés az ezen normák hatókörén kívül írja elő a szétválasztást.

Az elektronikus hírközlési hálózatok működtetői például nem a transzparencia alapelv alapján kötelesek szétválasztásra, mert az ágazatban részletes szabályok írják elő a számviteli elkülönítés bevezetését.<sup>366</sup> Ugyanez a helyzet a vasutakkal,<sup>367</sup> az elektromos szolgáltatással<sup>368</sup> stb. ezekből a szektorokból a compliance extrém költségeiről hallani. A jogszabállyal kapcsolatos gyakorlatról ad beszámolót a brit Department of Trade egyik publikációja.<sup>369</sup>

A vízközmű, a szociális lakásellátás vagy pl. a távolsági tömegközlekedési szektorra a tanulmány írásakor viszont nem vonatkoznak speciális szétválasztási szabályok, így ott, ha a 4.(2) cikk nem rendelkezik másként, alkalmazandó az 1.(2) és a 3.a cikk szerinti számviteli szétválasztás.

<sup>363</sup> Az irányelv 2. cikk 1(e) pontja a „különböző tevékenységek” fogalmát a következőképpen határozza meg: egyrészt minden olyan termék vagy szolgáltatás, amellyel kapcsolatban a vállalkozás különleges vagy kizárólagos jogot kapott, illetve minden olyan ÁGÉSZ, amellyel a vállalatot megbízták, másrészt pedig minden olyan további különálló termék vagy szolgáltatás, amely a vállalkozás tevékenységi körébe tartozik. Nem világos ebben a körben, hogy itt az szükséges, hogy ez az egyéb szolgáltatás a vállalat tevékenységi körébe tartozzon vagy, hogy gyakorolja is a fenti tevékenységet. Álláspontunk szerint inkább az irányelv szó szerinti értelmezése a helyes.

<sup>364</sup> Lásd a definíció tekintetében a 895. lábjegyzetet.

<sup>365</sup> A különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott, illetőleg ÁGÉSZ nyújtásával megbízott különféle köz- vagy magánvállalkozásokhoz kapcsolódó körülmények összetettsége megnehezíti a versenyszabályok alkalmazását. Ezért a tagállamoknak részletes adatokkal kell rendelkezniük az ilyen vállalkozások belső pénzügyi és szervezeti felépítéséről, különös tekintettel az ugyanazon vállalkozás által végzett különféle tevékenységekre vonatkozó elkülönített és hiteles elszámolásokra. Az ilyen információk nem mindig állnak rendelkezésre, vagy nem mindig kellően részletesek és hitelesek. Az irányelv az információk összegyűjthetőségét kívánja biztosítani.

<sup>366</sup> Az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáféréstől, valamint azok összekapcsolásáról szóló, 2002. március 7-i 2002/19/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2) (hozzáférési irányelv) I. mellékletével kapcsolatos 9., 11., 13. cikk és a 6. cikk (1) bekezdése; az ESZ-ről, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló, 2002. március 7-i 2002/22/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (3) (ESZ-i irányelv) 17. és 18.1. cikke és VII.2. melléklete; és a 2002/21/EK irányelv 13. cikke (keretirányelv). Ezen felül a releváns piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat a 2002/21/EK irányelv 16. cikkével összhangban végrehajtott piacelemzés eredményeképpen többek között a számviteli elkülönítés elkészítésével és/vagy a költségelszámolási rendszer fogantatásával kapcsolatos kötelezettségek terhelhetik. E kötelezettségek előírásának célja a szolgáltatók közötti tranzakciók átláthatóbbá tétele és/vagy a szolgáltatások tényleges költségének a megállapítása. Továbbá a számviteli elkülönítést és a költségelszámolási rendszerek fogantatását felhasználhatják a nemzeti szabályozó hatóságok a bejelentett szolgáltatókra alkalmazandó egyéb szabályozó intézkedések (pl. átláthatóság, megkülönböztetés-mentesség, költségalapúság) alkalmazásának kiegészítése céljából.

<sup>367</sup> Council Directive 91/440/EEC of 29 July 1991 on the development of the Community's railways Official Journal L 237, 24.08.1991, pages 25-28 1. cikk.

<sup>368</sup> DIRECTIVE 2003/54/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC 15.7.2003 EN Official Journal of the European Union L 176/37.o.

<sup>369</sup> Financial Transparency Consultation on the implementation of the European Directive on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings, and on financial transparency within certain undertakings. 04 MARCH 2005

A jogszabály „katamarán jellege” tükröződik abban, hogy a 4.(1) cikkel párhuzamosan a 4.(2) cikk a számviteli szétválasztás köréből kivett eseményeket sorolja föl. Itt tehát olyan egyéb jogszabály által számviteli szétválasztásra nem kötelezett szervezetekről van szó, amelyek az 1.(2) cikk hatálya alá esnének, de a jogalkotó ezeket mégis mentesíti a kötelezettség alól egyfajta *de minimis* jelleggel. Így - a 4.(2) b) pontban - azokat a különleges vagy kizárólagos joggal felruházott vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatás-szel megbízott vállalkozásokat, amelyeknek a feljogosítás vagy a megbízás évét megelőző két pénzügyi évben 40 millió eurónál kisebb volt a nettó árbevételük<sup>370</sup>. A szabály olvasata alapján ez nem egy átmeneti mentesség és nem világos, hogy amennyiben a vállalat ezt követően jelentősen megnő, akkor pontosan milyen megfontolásból nem kell továbbra sem számviteli szétválasztást alkalmazni. Érdekes azt is megjegyezni, hogy a különleges és kizárólagos jogokkal kapcsolatos definíciókat a Bizottság csak azért hozta létre, hogy pontosan lehessen tudni, melyek azok a feljogosított vállalatok, amelyeket kivesz a számviteli szétválasztás köréből.

A 4.(2) c) pont ezen felül általában mentesíti a számviteli szétválasztástól az általános gazdasági érdekű szolgáltatás-ok (a továbbiakban: „általános gazdasági érdekű szolgáltatás”) nyújtására megbízást kapott vállalatokat, ha a számukra folyósított (szélesebb értelemben vett, tehát a kompenzációt is ideértő) állami támogatásokat nyílt, átlátható és esélyegyenlőségen alapuló eljárásban rögzítették egy „megfelelő időszakra”. E talányos rendelkezés értelmezésében szintén szubszidiárius jellegű. Azaz nem általában mentesíti az általános gazdasági érdekű szolgáltatás-t nyújtó vállalatokat a szétválasztástól, hanem csak a liberalizációval nem érintett – például vízszolgáltatási vagy távolsági busz – szektorokban. A rendelkezés egy tollvonással a közműszektor nagy részét mentesítette a számviteli szétválasztás alól, azzal ugyanakkor, hogy a tagállamokat sajátos választás elé állította: a közműkompenzációt (amit ebben a körben támogatásnak tekintenek) vagy nyilvános eljárásban osztják el (bár magának a pályáztatásnak nem kell ezen rendelkezésnek nyilvánosnak lennie) vagy a vállalkozásnak költséges könyvelési akcióba kell bocsátkoznia.

Az irányelv 2005-ös módosításáról a 5. fejezet 6. alfejezetében részletesen lesz szó.

## 2.10. A vállalkozás fogalma

A vállalkozás fogalmának meghatározása az általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozásával kapcsolatban is fontos.

Az Európai Parlament állásfoglalása a közszolgáltatási kompenzáció formájában nyújtott állami támogatásokról<sup>371</sup> a Bizottság az V. fejezet 5. alfejezetében ismertetendő Határozattervezeté kötetében a vállalkozás fogalmának szélesebb meghatározását tette magáévá: „(2a) *Vállalkozásként értelmezendő minden gazdasági tevékenységet folytató személyiség, tekintet nélkül jogállására és a finanszírozás módjára. A tagállamok és állami vállalkozások<sup>372</sup> közötti kapcsolatok pénzügyi átláthatóságáról szóló 1980. június 25-i 80/723/EGK bizottsági irányelv 2. cikk (1) bekezdésének (b) albekezdése meghatározza az állami vállalkozást.*”

Ugyanebben az állásfoglalásban az Európai Parlament a szintén a V. fejezet 5. alfejezetében ismertetendő közösségi szabályozási keretre vonatkozó bizottsági munkadokumentum 8a. pontját is egy kiterjesztő fogalom meghatározással kívánta kiegészíteni. „*Vállalkozásnak tekintendő valamennyi egység, amely gazdasági tevékenységet folytat, tekintet nélkül*

<sup>370</sup> Az irányelv a nettó forgalom kifejezést használja, az állami hitelintézetek esetében pedig az irányadó határérték a 800 millió eurós mérlegfőösszeg.

<sup>371</sup> 2004/2186(INI) 2005. február 22., kedd – Strasbourg

<sup>372</sup> 1 HL L 195., 1980.7.29., 35. o. A legutóbb a 2000/52/EK (HL L 193., 2000.7.29., 75. o.) irányelvvél módosított irányelkontra

*jogállására és a finanszírozás módjára; állami vállalkozásnak tekintendő valamennyi vállalkozás, amely fölött az állami hatóságok közvetlenül vagy közvetetten döntő befolyással rendelkeznek tulajdonjuk, pénzügyi részvételük vagy a rájuk vonatkozó szabályok alapján, amint azt a tagállamok és az állami vállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/273/EGK bizottsági irányelv<sup>373</sup> 2. cikk (1) bekezdésének b) pontja meghatározza.”*

Az Európai Parlament tehát a kiterjesztő értelmezés mellett tört lándzsát, noha az állásfoglalás 13. pontja meglepő módon ugyanerről a kérdésről „úgy véli, hogy vállalkozásnak kell tekinteni valamennyi jogi személyt, amely gazdasági tevékenységet folytat,...”. Az Európai Parlament mint látjuk módosításaival „egybe akarta csúsztatni”, de legalábbis szinkronba akarta hozni a vállalkozás, az állami vállalat és a különleges joggal rendelkező vállalat fogalmát. A közösségi szabályozási keret végső szövegéből úgy tűnik, hogy ez nem sikerült.

Nézzük ezek után, hogyan rendezi a kérdést a közösségi jog.

### **2.10.1. A vállalkozás fogalma a közösségi jogban**

A vállalkozás („*undertaking*”) a versenyjog egyik alapvető és gyakran használt fogalma. Ahhoz, hogy egy jogalany a közösségi versenyjog alanya lehessen, vállalkozásnak kell minősülnie. Azonban a kategória keretei – fontossága ellenére – nem munkálták ki világosan. Az alapszerződések ugyan gyakran hivatkoznak a vállalkozás fogalmára, azonban a definíciót ugyanott nem találjuk meg. Sok más esethez hasonlóan ezúttal is leginkább a közösség bíróságainak a joggyakorlatában találunk a fogalom körére vonatkozó iránymutatásokat. Mivel a fogalom legfőképpen a versenyjog szempontjából releváns, ezért a Bíróság is az EK-Szerződés 81-82. (a régi számozás szerint 86-87.) cikkeinek az értelmezése és alkalmazása keretében fejleszti a joggyakorlatot.

A vállalkozás meghatározására más forrásokat még egyes közösségi szabályokban (irányelvekben, rendeletekben, ritkán döntésekben) találunk, amelyek adott esetben meghatározzák, hogy mit jelent a fogalom az adott jogforrás értelmében. Ezek gyakran a versenyjogon kívüli területeken szabályozzák a vállalkozások tevékenységét.

### **2.10.2. A vállalkozás fogalma a bírósági gyakorlatban**

A Bizottság még 1986-ban a *Polypropylene* ügyben<sup>374</sup> kimondta, hogy nem csak a jogi személyiségű társaságok tartoznak a körébe, hanem minden olyan jogalany, amely kereskedelmi tevékenységet folytat. Ezt pontosította a *Höfner és Elser*<sup>375</sup> ügyben úgy, hogy minden olyan jogalany vállalkozásnak minősül, amely gazdasági tevékenységet<sup>376</sup> végez, függetlenül attól, hogy mi a jogi státusza vagy milyen módon finanszírozzák, azaz funkcionális szempontból határozta meg a vállalkozás fogalmának körét. Az ilyen széles körben értelmezett kategóriába így beletartoztak a társaságok, szövetkezetek, magányszemélyek, szakmai egyesületek, kereskedelmi társulások, állami vállalkozások,<sup>377</sup> sőt, a szabadfoglalkozásúak is. Mivel egy jogalany egyes tevékenységeit külön-külön kell megvizsgálni a gazdasági jelleg szempontjából, ezért előfordulhat, hogy ugyanazon jogalany

<sup>373</sup> 1 HL L 195., 1980.07.29., 35. o. A legutóbb a 2000/52/EK irányelvvel (HL L 193., 2000.07.29., 75. o.) módosított irányelv, amelynek nyomán az irányelv neve is megváltozott.

<sup>374</sup> Európai Bizottság 86/398/EGK sz. döntése, HL L 230/1 1986.08.18.

<sup>375</sup> C-41/90 Höfner és Elser kontra Macroton [1991] ECR I-1979.o., 21. szakasz

<sup>376</sup> C-118/85 Bizottság kontra Olaszország [1987] ECR 2599.o., 7. szakasz.

<sup>377</sup> Az állami vállalatok természetesen csak abban az esetben minősülnek a versenyjog szempontjából vállalatnak, amennyiben kereskedelmi tevékenységet végeznek, nem pedig a közjogi hatáskörükben járnak el.



egyres tevékenységeinek tekintetében vállalkozásnak minősül, mások szempontjából viszont nem.<sup>378</sup>

A fogalmat a gazdasági tevékenység oldaláról szűkítette az Eurocontrol és a Calē & Figli ügy.

Az Eurocontrol ügyben<sup>379</sup> a vita a körül forgott, hogy egy olyan nemzetközi szervezet, mint az Eurocontrol a 81. cikk értelmében erőfölénnyel visszaélést valósíthat-e meg, amikor a szerződő államok légitársaságaira útvonaldíjakat vet ki. Ehhez a Bíróság először azt vizsgálta meg, hogy az Eurocontrol vállalkozásnak minősül-e a vonatkozó cikk értelmezésében és szűkítő értelmezéssel úgy döntött, hogy a szervezet inkább hatósági jellegű jogosítványokat birtokol,<sup>380</sup> nem pedig gazdasági jellegű tevékenységet végez, ezért nem minősül vállalkozásnak. Hasonlóan szűkítően értelmezte a Bíróság a vállalkozás fogalmát a Calē & Figli ügyben.<sup>381</sup> A helyzet itt az volt, hogy egy magánjog alapján működő társaságot bíztak meg olajkikötő feletti gyakorlatilag környezetvédelmi hatósági jogkör gyakorlásával és az olajkikötő használóira kivetett díjakból finanszírozták a működését. A Bíróság itt is arra az álláspontra jutott, hogy ez tipikusan hatósági jellegű hatáskör, amelynek gyakorlásának célja a környezetvédelem. A finanszírozás módja pedig a Bizottság véleménye szerint nem befolyásolja egy szerv vállalkozásként történő minősítését.<sup>382</sup>

Ugyanakkor – szemben az Eurocontrol és a Calē & Figli ügyben mondottakkal – az Ambulanz Glöckner ügyben<sup>383</sup> a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a baleseti sürgősségi- és személyszállítási szolgáltatások nyújtása gazdasági tevékenységnek minősül (és az ezzel foglalkozó szervezetek vállalkozások a közösségi versenyjog értelmében), mivel ezen szolgáltatások nyújtása korábban sem szükségszerűen csak állami vagy magánszervezetekhez kötődött. A Bíróság három pontban összegezte a joggyakorlatot:<sup>384</sup>

- a. minden olyan jogalany vállalkozásnak minősül, amely gazdasági tevékenységet végez;
- b. egy adott piacon bármilyen áru kínálatára vagy szolgáltatás nyújtására irányuló tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül;
- c. amennyiben azt – elméletben – egy nyereségre törekvő vállalkozás is végezhetné.

A 2006. júliusában a Bíróság által eldöntött Fenin ügyben<sup>385</sup> a másodfokú eljárásban Poiarés Maduro főtanácsnok 2005. novemberi 10-i véleménye a vonatkozó gyakorlat korrekt összefoglalását adta:<sup>386</sup> Az ügyben a FENIN 26 közjogi testület, köztük a nemzeti

<sup>378</sup> Ennek kapcsán az ítélet arról is rendelkezett, hogy egy állam tevékenysége lehet közjogi hatalmán alapuló vagy gazdasági jellegű is lehet.

<sup>379</sup> C-364/92 SAT Fluggesellschaft kontra Eurocontrol [1994] ECR I-43.o. 17. szakasz

<sup>380</sup> A szerződő államok légtérének irányítását és felügyeletét látja el, és ennek keretében bizonyos díjak kiszabására jogosult.

<sup>381</sup> C-343/95 Calē & Figli kontra Servizi Ecologici Porto di Genova ECR. [1997], I-1547.o. 22-24. szakasz

<sup>382</sup> E körben azt állapította meg a Bíróság, hogy ha egy tevékenység egy adott tagállamban alkotmányos funkció betöltésére szolgál, akkor arra úgy lehet tekinteni, mint közérdekű feladatra, amely nem minősül gazdasági tevékenységnek. A Meca-Medina és Majcen kontra Bizottság ügyben hozott ítélet ezt még szigorúbban fogalmazta meg. E szerint minden olyan tevékenység, amely hivatalos hatósági jogkör gyakorlásának minősül egy adott piac szabályozásának céljából, és nem pedig a piacon való részvétel szempontjából, az kívül esik a közösségi versenyjog alkalmazási körén. T-313/02 Meca-Medina and Majcen kontra Commission [2004] ECR II-0000, 41. szakasz.

<sup>383</sup> C-475/99 Ambulanz Glöckner [2001] ECR I-8089.o., 21. bekezdés.

<sup>384</sup> Id. em. 67. bekezdés.

<sup>385</sup> C-205/03. P. sz. ügy a Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) kontra Európai Közösségek Bizottsága és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága és Spanyol Királyság beavatkozók, <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=hu&Submit=Keres%C3%A9s&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&nu maff=&datef=&datefe=&nomusuel=fenin&domaine=&mots=&resmax=100>

<sup>386</sup> Az ügy a Bizottságnál indult, miután a panaszos FENIN kérte hogy állapítsák meg, hogy a spanyol egészségügyi rendszert irányító szervezetek együttesen erőfölényes helyzetben vannak és az adott esetben ezzel visszaéltek. A Bizottság elutasította a kérelmet, mondván, hogy nincsen hatásköre a kérdés elbírálására, mivel a megtámadott szervezetek nem minősülnek vállalkozásnak az EK-Szerződés 82. cikke értelmében. Az Elsőfokú Bíróság ezt a döntést jóváhagyta és hozzátette, hogy az

egészségügyi rendszert (Sistema Nacional de Salud, a továbbiakban: SNS) irányító minisztériumok ellen nyújtott be panaszt az Európai Közösségek Bizottságához, mert az SNS-t irányító testületek rendre 300 napos késedelemmel fizették ki a nekik általa leszállított gyógyászati eszközöket. A FENIN panasz szerint az SNS-t irányító testületek a rendszeres késedelmes fizetéssel az EKSZ 82. cikk szerinti erőfölénnyel való visszaélést valósítottak meg. A Bizottság elutasította a panaszt azon az alapon, hogy az SNS-t irányító testületek nem minősülnek vállalkozásnak az EK 82. cikk értelmében.<sup>387</sup>

A főtanácsnok azt javasolta, hogy az Elsőfokú Bíróság azt a kérdést vizsgálja meg, hogy a spanyol egészségügyi szervek vajon nem gazdasági tevékenységet végeznek-e az egészségbiztosítási rendszer irányítása során<sup>388</sup>, annak ellenére, hogy szociális alapon egészségügyi szolgáltatásokat biztosítanak. A főtanácsnok kifejtette továbbá, hogy melyek azok a kritériumok, amelyeket – akár kumulatíván, akár párhuzamosan – alkalmazva el lehet különíteni a gazdasági és nem gazdasági tevékenységeket, hiszen, ha nem gazdasági tevékenységet végeznek nem is vállalkozások.<sup>389</sup> Két kritériumot határozott meg:

- a) A komparatív kritérium
- b) A piaci körülmények vizsgálata

#### a) A komparatív kritérium

Egy tevékenység magán(gazdasági), illetve köz jellegének összehasonlítása a *Höfner* ügyre datálódik vissza, ahol az Elsőfokú Bíróság úgy fogalmazott, hogy a vitatott (munkaközvetítési) tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, mivel ilyen jellegű tevékenységeket eddig sem mindig állami szervek végezték és ez nem is szükségszerűen állami tevékenység. Ezen logika mentén haladva a *Poucet és Pistres*<sup>390</sup>, az *AOK-Bundesverband*<sup>391</sup> és az *Ambulanz Glöckner*<sup>392</sup> ügyekben a Bíróság is azt vizsgálta, hogy a

---

érintett szervezetek valóban nem tartoznak az 82. cikke szerinti vállalkozások közé, attól függetlenül, hogy tevékenységük esetleg versenykorlátozónak minősül. A spanyol egészségügyi rendszer mintegy 26 különböző szerv (köztük három spanyol minisztérium) együttes irányítása alatt áll. A kérelmező FENIN (a spanyol kórházakat gyógyászati eszközökkel ellátó vállalatok szövetsége) úgy látta, hogy az erőfölénnyel helyetben levő szervezetek visszaéltek piaci pozíciójukkal, amikor a FENIN beszállítókkal szembeni tartozásukat a többi beszállítóhoz képest jóval nagyobb késedelemmel egyenlítették ki. T-319/99 FENIN kontra Bizottság [2003] ECR II-357.o. Az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint ugyanis, ha egy szervezet – akár nagy tételben – árukat vásárol, még nem feltétlenül gazdasági tevékenység részeként használja fel őket (pl. áruk vagy szolgáltatások nyújtása érdekében), hanem elképzelhető, hogy egy másfajta (pl. szociális jellegű) tevékenységi körben hasznosítja azokat. Tehát annak ellenére, hogy egy gazdasági szereplő komoly gazdasági erővel rendelkezik (akár még monopolhelyzetben is van) nem minősül vállalkozásnak, ha az a tevékenység, amelynek érdekében árukat vásárol, nem gazdasági tevékenység. Ez ellen a kérelmező fél fellebbezést nyújtott be az Európai Bírósághoz. Ez a C-205/03 FENIN kontra Bizottság ügy, amit 2006. júliusában zárt le a Bíróság.

<sup>387</sup> A Bizottság álláspontja szerint az SNS-t irányító testületek nem vállalkozásként működnek, amikor a közegészségügyi szolgáltatás irányításában vesznek részt. Másrészt vásárlói minőségüket nem lehet különválasztani attól, hogy a gyógyászati eszközöket megvásárlásukat követően több milyen célra használják fel. Következésképpen a Bizottság álláspontja szerint ezek a testületek – amikor gyógyászati eszközöket vásárolnak – nem a közösségi versenyjog értelmében vett vállalkozásként járnak el és így az EK 81. cikk és EK 82. cikk nem vonatkozik rájuk.

<sup>388</sup> Többek között a szolgáltatások nyújtása érdekében kereskedelmi alapú alvállalkozási szerződéseket kötve.

<sup>389</sup> A kérelmező FENIN ugyanis arra alapította a fellebbezését, hogy az Elsőfokú Bíróság rosszul alkalmazta ezeket. Lásd még: Van den Gronden: Purchasing care: Economic activity or service of general (economic) interest? 2004 ECLR vol 25. issue 2, February 2004 87-94.o.

<sup>390</sup> Ebben az ügyben a Bíróság azt mondta ki, hogy az állami társadalombiztosítási rendszer kezelésével megbízott szervezetek kizárólag szociális funkciót látnak el és a nemzeti szolidaritás és non-profit működés talaján állnak, éppen ezért nem tartoznak a 81. cikk szerinti vállalkozások közé. E szerint a közösségi versenyjog szempontjából a vállalkozás fogalma nem terjed ki a törvény alapján működő társadalombiztosítási rendszerek irányításában részt vállaló szervezetekre, amelyek kizárólag szociális feladatot látnak el, és nem végeznek gazdasági tevékenységet. A Bíróság ebben az ítéletében megállapította, hogy az egészségbiztosítási pénztárak is ebbe a körbe tartoznak, a pénztárak ugyanis – még ha a jogalkotó a megfelelő igazgatás érdekében bizonyos mértékű szabadságot engedett is nekik a járulékok összegének meghatározásában – kötelesek a járulékok összegétől függetlenül, lényegében azonos szintű kötelező ellátást nyújtani a biztosítottaknak. Következésképpen a Bíróság jelen ügyben úgy határozott, hogy „az egészségbiztosítási pénztárak szövetségei a maximált fix összegek meghatározása révén a német szociális biztonsági rendszer irányításának feladatát látják el, amit a törvény ír elő számukra, és nem mint gazdasági tevékenységet folytató vállalkozás járnak el”. A 81. és 82. cikk következtésképpen nem alkalmazható az ilyen intézkedésekre. C-159/91 és C-160/91 egyesített ügyek Poucet és Pistre kontra AGF és Cancava (Rec.1993,p.1-637) 20. szakasz és 64. szakasz.

<sup>391</sup> A Bíróság később felelevenítette ezt az értelmezést az AOK-Bundesverband és társai ügyben, ahol a német hatóságok az EK 81., 82. és 86. cikkének értelmezésével kapcsolatban több kérdést fel terjesztettek előzetes döntéshozatalra. Az egészségbiztosítási pénztárak szövetsége és a gyógyszerészeti társaságok közötti jogvita keretében, amelynek tárgya annak a német jogalkotó által maximált fix összegnek a meghatározása volt, amellyel – a törvényen alapuló egészségbiztosítási rendszer

tevékenységet hagyományosan állami szervek végzik-e vagy sem. A bonyolult társasági vitával kapcsolatos C-237/04. sz. Enirisorse SpA kontra a Sotacarbo SpA ügyben<sup>393</sup> a 2006. március 23-i ítélet Ambulanz Glöckner ügyre hivatkozva erősítette meg, „az a tény, hogy valamely jogalanyra közérdekű feladatok ellátását bízták, nem akadályozza meg, hogy a szóban forgó tevékenység gazdasági tevékenységek minősüljenek”.<sup>394</sup>

#### b) A piaci körülmények vizsgálata

A Bíróság megközelítése szerint egy piaci szereplő magatartása lehet olyan, amely a versenyjog céljaival ellentétes hatást fejt ki annak ellenére, hogy az illető nem is nyereségszerzésre irányuló tevékenységet folytat. Ezért indokolt az ilyen személyeket is a versenyjog szempontjából vállalkozásnak minősíteni. Ezt állapította meg a Bíróság a *Cisal*<sup>395</sup> ügyben és az *FFSA*<sup>396</sup> ügyben is.<sup>397</sup> Ez a gondolatmenet vezetett el odáig, hogy a Bíróság megállapította végül, hogy az a tény az értékelés szempontjából a döntő, hogy magát a tevékenységet piaci körülmények között végzik-e vagy sem és kihat-e a piacra vagy sem.

A Bíróság ítélete 2006. július 11-én azt állapította meg, hogy (26. és 27. bekezdés) „nem lehet elkülöníteni a vásárlási tevékenységet a termék utólagos felhasználásától a vásárlási tevékenység értékelésének keretében, és hogy az utólagos felhasználás gazdasági jellege, illetve annak hiánya szükségszerűen meghatározza a vásárlási tevékenység jellegét is ... Következésképpen megalapozatlan... (hogy) .... az SNS-t irányító testületek által végzett vásárlás önmagában gazdasági tevékenység, amelyet el lehet különíteni az utóbb nyújtott szolgáltatástól...”

#### 2.10.5. A vállalkozás definíciói a közösségi szabályokban

Az Unió szabályok ritkán tartalmazzák tisztán a vállalkozás fogalmát, inkább adottnak veszik a vállalkozás, mint alapvető kategória meghatározását, és a szabályozandó terület specifikumainak megfelelően csak szűkített értelmezését adják, többnyire ilyen formában: a „kapcsolt vállalkozás olyan vállalkozás, amely...”<sup>398</sup> (de hasonló a biztosítóintézet,<sup>399</sup> a vertikálisan és horizontálisan integrált vállalkozás<sup>400</sup> stb. meghatározása is). Így azt lehet mondani, hogy konkrét és pontos definíció hiányában az ilyen szabályozás kimondatlanul is a Bíróságok gyakorlatában kialakult jogfejlődésre és jogértelmezésre támaszkodnak.

---

deficitjének felszámolása érdekében – az egészségbiztosítási pénztáraknak kellene hozzájárulniuk a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök áraihoz. A düsseldorfi fellebbviteli bíróság („Oberlandesgericht Düsseldorf”) és a szövetségi legfelsőbb bíróság („Bundesgerichtshof”) lényegében azt kérdezte a Bíróságtól, hogy ellentétes-e az EK-Szerződésben meghatározott versenyszabályokkal az, ha az egészségbiztosítási pénztárak egyes csoportjai, mint például az egészségbiztosítási pénztárak szövetsége, olyan maximált fix összegeket határoz meg, amelyek megfelelnek az egészségbiztosítási pénztár által átvállalt gyógyszerárak felső határának. A Bundesgerichtshof mindezek felül azt is kérdezte, hogy igenlő válasz esetén létezik-e olyan – e csoportokra alkalmazandó – jog, mint egyrészt a kárt okozó tény megszüntetéséhez való jog, másrészt a maximált fix összegek által bekövetkezett kár megtérítéséhez való jog. C-264/01., C-306/01., C-354/01. és C-355-01. sz. egyesített ügyek [2004] ECR I-2493. 55. szakasz

<sup>392</sup> Az ebben az ügyben írtakat lásd fentebb.

<sup>393</sup> Az ECR-ben vagy az EBHT-ban 2006. szeptemberében még nem tették közzé.

<sup>394</sup> C-475/99 Ambulanz Glöckner [2001] ECR I-8089.o., 21. bekezdése és az idézett ítélet 34. bekezdése.

<sup>395</sup> C-218/00 *Cisal* [2002] ECR I-691.o. 71. szakasz.

<sup>396</sup> C-244/94 *FFSA és Others* [1995] ECR I-4013.o., 21. szakasz.

<sup>397</sup> A „vállalkozás” fogalmának újabb gyakorlatáról lásd még a C-180/98–C-184/98. sz., Pavlov és társai egyesített ügyekben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-6451. o.] 74. pontját, valamint a C-222/04. sz., *Cassa di Risparmio di Firenze és társai* ügyben 2005. január 10-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 107. pontját) és a C-237/04. sz., *Enirisorse SpA kontra a Sotacarbo SpA* ügyben [az EBHT-ban még nem tették közzé] 28. pontját) a 2006. március 23-i ítélet. Ezek tartalmilag nem változtattak a fogalmon.

<sup>398</sup> 23. cikk 1) pont: „affiliated undertaking” meghatározása, az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK számú irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról.

<sup>399</sup> 2. cikk 1. pont az „insurance undertaking” meghatározása, Az Európai Parlament és a Tanács 2002. december 9-i 2002/92/EK számú irányelve a biztosítási közvetítésről.

<sup>400</sup> 2. cikk 21. pont: „vertically integrated undertaking” és 23. pont „horizontally integrated undertaking” meghatározása, az Európai Parlament és a Tanács 2003. június 26-i 2003/54/EK számú irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Még az egyik legfontosabb versenyjogi jogforrás, a fúziós rendelet<sup>401</sup> sem definiálja kifejezetten, hogy mit ért vállalkozás alatt, így annak megállapítása, hogy a gazdasági szereplőknek pontosan mely körére vonatkozik, állandó értelmezésre szorul (attól függetlenül természetesen, hogy részletesen kimunkált szabályok rendezik, hogy a vállalkozásokon belül melyek azok, amelyek a fúziós rendelet hatálya alá esnek).

Vannak azonban olyan közösségi szabályok, amelyek önállóan definiálják a vállalkozás fogalmát, mások pedig további elemek(ek) bővítik a fogalmat, többnyire összhangban a kialakult bírósági gyakorlattal:

a) Az Európai Parlament és a Tanács 1382/2003/EK rendelete például egy az egyben a Höfner-ügy megállapítását idézi. E szerint „*vállalkozás: minden, gazdasági tevékenységet végző jogalany, függetlenül a jogállásától és finanszírozásának módjától.*”<sup>402</sup>

b) Az Európai Parlament és a Tanács 2000/35/EK irányelve szerint a vállalkozás „*önálló gazdasági vagy szakmai tevékenységet folytató szervezet, még ha az adott tevékenységet egyetlen személy látja is el.*”<sup>403</sup> Ez a definíció tehát még a nehezen meghatározható „szakmai” elemmel is bővíti a bírósági gyakorlatban található meghatározásokat.

c) A Tanács 94/56/EK számú irányelve széles körben határozza meg a hatálya alá tartozó vállalkozások körét: „*természetes vagy jogi személy, függetlenül attól, hogy nyereségérdekelte-e vagy sem, vagy hivatalos szervezet, függetlenül attól, hogy jogi személyiséggel rendelkezik-e vagy sem.*”<sup>404</sup>

d) Szintén önálló vállalkozás-fogalmat tartalmaz az Európai Parlament és a Tanács 2002/2002/14/EK irányelve, amely a munkavállalók egyes érdekvédelmi szabályairól szól. Ezen irányelv hatálya alá esik minden „*a tagállamok területén található olyan köz- vagy magánvállalkozás, amely nyereség elérése céljából vagy nem nyereségre irányuló célból gazdasági tevékenységet végez, és a tagállam területén található.*”<sup>405</sup>

e) Nem általánosan, hanem specifikálva, de a gyakorlatban kialakult fogalom egyes elemeit tartalmazva határozza meg a hatálya alá tartozó vállalkozások körét a 2001/14/EK irányelv, amely szerint a „*vasúttársaság: bármilyen, a vonatkozó közösségi jognak megfelelően engedélyezett magán- vagy közvállalkozás, amelynek fő üzleti tevékenysége vasúti áru- és/vagy személyszállítási szolgáltatások nyújtása annak kikötésével, hogy a vontatást e vállalkozásnak kell biztosítania.*”<sup>406</sup>

f) A Bíróságok piaci kontextusú értelmezésével áll összhangban a 2658/2000/EK rendeletben található fogalom, amely szerint „*versenytárs vállalkozás: az a vállalkozás, amely aktív az adott piacon (tényleges versenytárs) vagy az a vállalkozás, amelyről reálisan feltételezhető, hogy az adott árak csekély, de állandó emelkedésére reagálva vállalná az*

<sup>401</sup> A Tanács 1989. december 21-i 4064/89/EGK számú rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről.

<sup>402</sup> 2. cikk, h) pont: „undertaking” meghatározása, az Európai Parlament és a Tanács 2003. július 22-i 1382/2003/EK számú Rendelete az áru fuvarozási rendszer környezeti teljesítményjavításának közösségi pénzügyi támogatásáról („Marco Polo program”).

<sup>403</sup> 2. cikk, 1. pont: „undertaking” meghatározása, az Európai Parlament és a Tanács 2000. június 29. 2000/35/EK irányelve a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről.

<sup>404</sup> 3. cikk h) pont: „undertaking” meghatározása, a Tanács 1994. november 21-i 94/56/EK számú irányelve a polgári légi közlekedési balesetek és repülőesemények vizsgálatának alapvető elveiről.

<sup>405</sup> 2. cikk a) pont: „undertaking” meghatározása az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 11-i 2002/14/EK számú irányelve az Európai Közösség munkavállalóinak tájékoztatása és a velük folytatott konzultáció általános keretének létrehozásáról.

<sup>406</sup> 2. cikk, k) pont: „railway undertaking” meghatározása, az Európai Parlament és a Tanács 2001. február 26-i 2001/14/EK számú irányelve a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról.

*érintett piacon való megjelenéshez szükséges többletbefektetést vagy egyéb szükséges átállási költséget (potenciális versenytárs).*<sup>407</sup>

## 2.10.6. Összegzés

Bár a „vállalkozás” konkrét és az Európai Unióban általánosan érvényes meghatározása hiányzik, de az Európai és az Elsőfokú Bíróság gyakorlatában meghatározták a fogalmat és ez a a közösségi szabályokban is visszatükröződik. Hozzá kell tenni továbbá, hogy – ha lehetséges is lenne –nem szükséges átfogó definíció.

Azt, hogy egy piaci szereplő vállalkozásnak minősül-e, csak az adott eset, a körülmények, valamint a vonatkozó (közösségi és nemzeti) szabályok és a bírósági gyakorlat együttes vizsgálatának segítségével lehet dönthető el.

## 2.11. A közzállalkozás fogalma

A közzállalkozás<sup>408</sup> fogalmát az EKSZ. 86. cikke használja, amikor ezen vállalkozásokra kiterjeszti a versenyjogi szabályok alkalmazását, bár ezek közül kiveszi az alább ismertetendő egyes általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó és a jövedelemtermelő monopóliumokat, bizonyos feltételek teljesülése esetén. Erről alább illetve a 4. fejezetben részletesen esik majd szó.<sup>409</sup>

A közzállalkozás fogalmát maga az EKSZ 86. cikk nem határozta meg, ezért a fogalom meghatározása részben a jogalkotásra, részben pedig a jogalkalmazásra maradt. A 2004-es Fehér Könyv e téren a jogalkotás és a jogalkalmazás kudarcára és teljes terminológiai konfúzióra mutatott rá.<sup>410</sup>

A közzállalkozás nem azonos az állami tulajdonú vállalkozással, hiszen a bevett fogalom meghatározás szerint a közzállalkozás olyan vállalkozás, amely fölött az állam meghatározó befolyással rendelkezik<sup>411</sup>, ez pedig tulajdonosi jogok nélkül is elképzelhető.<sup>412</sup>

A közzállalkozás fogalma egyébként nem azonosítható a közüzemek vagy a közszolgáltató üzemek fogalmával sem, noha a közzállalkozások a tagállamokban tipikusan a közüzemi szektorban<sup>413</sup> működnek, és csak ritkábban más területeken.<sup>414</sup> A magyar jogban egyébként a

<sup>407</sup> 2. cikk 7. pont: „competing undertaking” meghatározása, a Bizottság 2000. november 29-i 2658/2000/EK számú rendelete a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a szakosítási megállapodások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról.

<sup>408</sup> Tekintettel arra, hogy a „magán” és a „köz” fogalmainak jogi jelentése a különböző tagállamokban más és más, az uniónak valamilyen egységes és közösségi szintű meghatározást kellett adnia az EKSZ-ben „public enterprise”-nak illetve „entreprises publiques”-nek nevezett vállalkozásoknak, amelyeknek a magyar elnevezése a magyar jogban egyebekben ismeretlen közzállalkozás lett, bár lehet, hogy a közüzemi vállalat fordítás szerencsésebb lett volna.

<sup>409</sup> A közzállalkozás fogalmától elválaszthatatlan „vállalkozás” fogalmát fentebb a 2.10. pont alatt tárgyaltam. Ilyennek minősül minden például olyan szervezet, amely gazdasági tevékenységet folytat, még akkor is, ha elsődleges célja szerint egyébként nem gazdasági jellegű. Így például még ha egy műsorszolgáltató szervezetet kulturális és információs feladatokkal bíznak is meg, vállalkozásnak minősül abban a körben, amelyben programokat vásárol vagy reklámidőt bocsát áruba.

<sup>410</sup> „A «közzállalkozás» kifejezést rendes körülmények között ... a szolgáltatásnyújtó tulajdonlásának meghatározására használják. A Szerződés szigorú semlegességet ír elő. A közösségi jog szerint lényegtelen, hogy az általános érdekű szolgáltatásokat nyújtó szolgáltató köz- vagy magánkézben van-e, ugyanazok a jogok és kötelezettségek vonatkoznak rá.” Brüsszel, 12.5.2004 COM(2004) 374 végleges BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK Fehér Könyve az általános érdekű szolgáltatásokról

<sup>411</sup> Ebben a körben a hatóságok meghatározó befolyása vélelmezhető abban az esetben, ha ezek a hatóságok, közvetlenül vagy közvetve, egy vállalkozással kapcsolatban: a) a vállalkozás jegyzett tőkéjének többségi tulajdonosai; vagy b) a vállalkozás által kibocsátott részvényekhez kötődő szavazati jogok többségével rendelkeznek; vagy c) a vállalkozás igazgatási, vezetői vagy felügyeleti testülete tagjainak több mint a felét kijelölhetik.

<sup>412</sup> Ezt támasztja alá a 2.9. pont alatt tárgyalt 80/723-as számú Transzparencia irányelv 2000. évi módosítása, a 2000/52-es irányelv, amely a „közzállalkozás” fogalmát a 2. cikk (1) bekezdésében úgy határozta meg, mint olyan vállalkozást, „amelyre a hatóságok közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhatnak annak tulajdonosaként, a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésekön keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által.” Ezzel az irányelv fenti módosítása jelentősen kiterjesztette az irányelv tárgyi hatályát.

<sup>413</sup> Tehát a víz, gáz, csatorna, energia, távközlés, posta, műsorszolgáltatás, közlekedés, közlekedési infrastruktúra szektorokban.

közüzem fogalma ismert, bá mára már kevésbé használt fogalom, amelyet az állami vállalatokra vonatkozó 1977. évi IV tv. alkalmaz. A törvény 45. § (1) bekezdése szerint a közüzem feladata, hogy a közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatásokat folyamatosan biztosítsa. A közüzemi vállalatok körét a Kormány állapítja meg. Közüzemi vállalatokra a vállalatokra vonatkozó általános szabályok helyett speciális szabályoka alkalmazni. A törvény végrehajtásáról szóló 33/1984. (X. 31.) MT rendelettel 47. § (1) bekezdése a közüzemi vállalatok által ellátott tevékenységeket taxatív sorolja fel.<sup>415</sup> A törvény 46. § (1) bekezdése szerint az alapító szerv a közüzem részére szolgáltatási kötelezettséget írhat elő.<sup>416</sup>

A közvállalkozás fogalmát – vállalkozás fogalmához hasonlóan – a bizottsági és bírósági gyakorlat<sup>417</sup> kiterjesztően értelmezi, mert ilyennek minősül minden állami befolyás alatt álló olyan szervezet, amely gazdasági tevékenységet folytat, még akkor is, ha elsődleges célja szerint egyébként nem gazdasági jellegű.<sup>418</sup> Ráadásul a szervezetet akkor is a 86. cikk szerinti közvállalkozásnak lehet tekinteni, ha a szervezet ugyan közvetlenül az állami közigazgatás részét képezi, és nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel<sup>419</sup>, de gazdasági tevékenységet végez.<sup>420</sup> Másként szólva a közvállalkozások olyan gazdaságilag aktív vállalkozások,<sup>421</sup> függetlenül jogi helyzetüktől vagy finanszírozásuk módjától,<sup>422</sup> melyek működésére a közhatóságoknak döntő befolyásuk van. Közigazgatási szervek is közvállalkozásnak minősülhetnek, amennyiben részt vesznek a szolgáltatások nyújtásában.<sup>423</sup> Nem kívánalom az ilyen szervek jogi személyisége vagy függetlensége,<sup>424</sup> de egyfajta szervezeti autonómiát a bírói gyakorlat megkövetel.<sup>425</sup>

<sup>414</sup> Mint pl. a közhigiéniá, a temetkezés, a gyógyszerkereskedelem területén, az irányelv – érdekes módon – a „feldolgozóiparhoz tartozó közvállalkozás” fogalmát definiálja ebben a körben, amelyet meg is határoz, bár ebben az iparágban valószínűleg nem sok közvállalkozás működik szerte az Unióban. Annak, hogy sok feldolgozóipari közvállalkozásnak kelljen transzparenssé működnie, nemcsak ezen vállalkozások kis száma, hanem az is az oka lehet, hogy a meghatározás eléggé megszorító az irányelv 2(1) c) szakaszában: „minden olyan vállalkozás, amelynek fő tevékenységi területe, azaz a meghatározás szerint teljes éves forgalmának legalább 50 százaléka feldolgozóipari tevékenységből származik. Ezek azok a vállalkozások, amelyeknek működése a NACE Rev 1. osztályozásban a D. szakasz – Feldolgozás alá tartozik (alszakaszok a DA-tól a DN-el bezárólag).”

<sup>415</sup> A közüzemi vállalatok a hírközlési alapellátást, a menetrend alapján végzett helyközi, távolsági, vasúti és közúti személyszállítást, szabadságvesztésre ítélték vállalati foglalkoztatását, az energiaszolgáltatást (villany-, gázszerelést), a vízellátást, a csatornázást, a fürdőszolgáltatást, a helyi személyszállítást szolgáló tömegközlekedést, a köztisztasági szolgáltatást, a településtisztasági szolgáltatást, a parkosítást és a városi kerteszetet, a kéményseprést és a tüzeléstechnikai szolgáltatást, az állami bérházak és egyéb ingatlanok kezelését és fenntartását, az egyéb város- és községgazdálkodási szolgáltatást, a távfűtést és a melegvíz-szolgáltatást, az egészségügyi szolgáltatást, a kulturális feladatot, továbbá a temetkezést ellátó vállalatok.

<sup>416</sup> Az eszköz átcsoportosítás tilalmáról, az utasítási jog korlátozásáról szóló rendelkezéseket közüzemre nem lehet alkalmazni. Vt. 46/A. §-a szerint a kulturális szolgáltatást ellátó vállalatok irányítására, szervezetére és működésére az alapítói jogokat gyakorló szerv ettől eltérő szabályokat is megállapíthat.

<sup>417</sup> A Bizottság a PTT ügyben meghatározta a cikk alkalmazásának határait is. Lásd erről 48/90 és 66/90 Hollandia és Koninklijke PTT Nederland NV és PTT Post BV kontra Bizottság [1992] ECR I-0565. o. Ugyanerről a a társadalom- és egészségbiztosítási szolgáltatások elosztásával foglalkozó szervezet vonatkozásában a Poucet ügyben (159–160/91 Poucet és mások kontra Assurances Générales de France [1993] ECR I-637. o. A nemzetközi légi irányítással és légtérbiztonsággal kapcsolatban 364/92, SAT Fluggesellschaft GmbH kontra Eurocontrol [1994], ECR I-0043. o.)

<sup>418</sup> Így például még ha egy műsorszolgáltató szervezetet kulturális és információs feladatokkal bíznak is meg, vállalkozásnak minősül abban a körben, amelyben programokat vásárol vagy reklámidőt bocsát áruba.

<sup>419</sup> 118/85 ügy Bizottság kontra Olaszország [1987] ECR 2599. o. 13. bekezdés. az olasz dohánymonopólium vonatkozásában.

<sup>420</sup> Így pl. a *Macrotron GmbH* ügyében a Bíróság vállalkozásnak minősített egy munkaközvetítési szolgáltatásokat nyújtó állami szervet, amelyre így vonatkoztak a 86. cikk szabályai „...attól függetlenül ..., hogy milyen az illető szervezet jogi státusa vagy milyen a finanszírozás módja”. A C-41/90, Klaus Hoefner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH [1991] ügyben (ECR I-1979. o.) a Bíróság kimondta: egy munkaközvetítési szolgáltatásokat nyújtó állami szervre vonatkozó osztályozás „minden gazdasági tevékenységet végző egységre attól függetlenül alkalmazandó, hogy milyen az illető szervezet jogi státusa vagy milyen a finanszírozás módja”.

<sup>421</sup> Public undertakings within the meaning of Article 86 (1) EC are thus “economically active units of any legal status on whose business planning or activity holders of official public authority can, directly or indirectly, exercise a determining influence through ownership, participation, voting rights or in any other manner”. Schwintowski 369.o.

<sup>422</sup> Höfner and Elser/Macrotron ECR. [1991], I-1979.o. ECJ judgment of 23 April 1991; Poucet and Pistre ECR. [1993], I-637.o. ECJ judgment of 17 February 1993; Job Centre ECR. [1997], I-7119.o. ECJ judgment of 11 December 1997.; lásd még erről Badura, ‘Das öffentliche Unternehmen im europäischen Binnenmarkt’, ZGR (1997) 291-305.o.; Burgi, ‘Die öffentlichen Unternehmen im Gefüge des primären Gemeinschaftsrechts’, EuR (1997) 261-290. idézi Schwintowski 368.o.

<sup>423</sup> Höfner and Elser/Macrotron ECR. [1991], I-1979 ECJ judgment of 23 April 1991; Poucet and Pistre ECR. [1993], I-637 ECJ judgment of 17 February 1993; Job Centre ECR. [1997], I-7119.o. ECJ judgment of 11 December 1997,

<sup>424</sup> Bizottság kontra Olaszország ECR. [1987], 2599.o. ECJ judgment of 16 June 1987

<sup>425</sup> Schwintowski 368.o.

Bár a fentiek szerint jogi státusától függetlenül szinte bármi a 86. cikk szerint közvállalkozás lehet, a Diego Calí,<sup>426</sup> az Eurocontrol<sup>427</sup> és a Poucet ügyekben<sup>428</sup> a Bíróság azt állapította meg, hogy azokra mégsem vonatkozik a 86. cikk, mivel azok egyfajta közhatalmat gyakoroltak.<sup>429</sup> A gazdaságilag nem aktív vagy a közhatalmat gyakorló szervek<sup>430</sup> tevékenységére tehát a 86. cikk nem terjed ki.

Hans-Peter Schwintowski értelmezése szerint<sup>431</sup> a közoktatásra, a politikai pártokra, fogyasztói szervezetekre, a jótékonyági szervezetekre, tudományos társaságokra sem vonatkozik a 86. cikk, mert azok nem gazdaságilag aktívak.<sup>432</sup> A 86. cikk (1) bekezdése alá tehát olyan társaságok tartoznak, amelyek fölött az állam valamiféle ellenőrzést gyakorol, anélkül, hogy a közhatalmi eszközöket igénybe venné. Mint Schwintowski is észrevételezi, a koncepció figyelemre méltó eleme, hogy nem a tulajdonviszonyok illetve a társaság működésének közérdekű célja a meghatározó a közvállalkozás fogalma szempontjából, hanem az, hogy az államnak a közhatalmi eszközökön kívül van-e befolyása. Az ilyen közvállalkozás, ha gazdasági tevékenységbe fog, mint a 86. cikk megfogalmazza, köteles az EKSZ és ezen belül a verseny szabályait betartani.

## 2.12. Különleges vagy kizárólagos jogok

Amint arról már fentebb a 2.5. pontban szó esett, és amint az az 4. fejezetben részleteiben is ismertetésre kerül a kizárólagos illetve különleges jogokkal rendelkező vállalkozásokra az EKSZ 86. cikkében a közvállalkozásokkal együtt kiterjeszti a versenyt, kivéve, ha azok a 86. cikk (2) bekezdésébe tartozó általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vagy a jövedelemtermelő monopóliumok, és további gazdasági feltételek is teljesülnek.

A különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott (illetőleg általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott) köz- vagy magánvállalkozásokhoz kapcsolódó körülmények összetettsége megnehezíti a versenyszabályok, és különösen a Szerződés 86. cikkének alkalmazását, maga a kizárólagos vagy különleges jog rendkívül erős versenykorlátozás.

A többször módosított 80/723-as Transzparencia irányelv határozza meg és használja a kizárólagos illetve különleges jogokkal rendelkező vállalkozások fogalmát. Némiképp ironikus, hogy az irányelv pusztán a számviteli elkülönítés<sup>433</sup> előírásának körében foglalkozik 2(1) f) és g) pontjában a fenti fogalmakkal, amikor meghatározza, hogy a

<sup>426</sup> Diego Calí ECJ judgment of 18 March 1997, ECR. [1997], I-1547.o.

<sup>427</sup> 364/92, SAT Fluggesellschaft GmbH kontra Eurocontrol [1994], ECR I-43.o.

<sup>428</sup> 159–160/91 Poucet és mások kontra Assurances Générales de France [1993] ECR I-637.o.

<sup>429</sup> Lásd még erről 48/90 és 66/90 Hollandia és Koninklijke PTT Nederland NV és PTT Post BV kontra Bizottság [1992] ECR I-565. o.

<sup>430</sup> Geddo ECJ judgment of 12 July 1973, rec. 1973, 865.o.; IGAV ECJ judgment of 8 June 1975, ECR. 1975, 699; SAT kontra Eurocontrol ECJ judgment of 19 January 1994, rec. 1994, I-43.o; Poucet and Pistre ECJ judgment of 17 February 1993, ECR. 1993, I-637.o.

<sup>431</sup> The common good, public subsistence and the functions of public undertakings in the European internal market European Business Organization Law Review 4: 353-382.o., 357.o.

<sup>432</sup> Ugyanide sorolta a kis-és középvállalkozások finanszírozásában, az exporthitel biztosításban, az infrastruktúra finanszírozásban és a területfejlesztésben aktív pénzüzeteket, mert tevékenységük a - véleménye szerint - nem gazdasági jellegű. Ez utóbbi vélemény azért nem nevezhető általánosnak.

<sup>433</sup> Mint arról fentebb a 2.9. pontban már volt szó, az uniós jog széles körben számviteli elkülönítés előírására kötelezi a tagállamokat minden olyan – egyéb tevékenységet is folytató – vállalkozás vonatkozásában, amely valamely tagállamtól az EKSZ. 86. cikkének (1) bekezdése alapján – ennek jelentéséről az 4. fejezetben még lesz szó - különleges vagy kizárólagos jogot kapott és az EKSZ. 86. cikkének (2) bekezdése alapján általános gazdasági érdekű nyújtására megbízást kapott vállalkozásokat amennyiben az ilyen szolgáltatással kapcsolatban bármilyen jellegű állami támogatásban részesül. És az irányelv ideérti a segítyt, a támogatást és az ellentételezést (kompenzációt) is. Az irányelv 2. cikk 1(e) pontja a „különböző tevékenységek” (tehát nem a fogalmát a következőképpen határozza meg: egyrészt minden olyan termék vagy szolgáltatás, amellyel kapcsolatban a vállalkozás különleges vagy kizárólagos jogot kapott, illetve minden olyan ÁGÉSZ, amellyel a vállalatot megbízták, másrészt minden olyan további különálló termék vagy szolgáltatás, amely a vállalkozás tevékenységi körébe tartozik. Nem világos ebben a körben, hogy itt az szükséges, hogy ez az egyéb szolgáltatás a vállalat tevékenységi körébe tartozzon vagy, hogy gyakorolja is a fenti tevékenységet. Álláspontom szerint inkább az irányelv szó szerinti értelmezése a helyes.

„kizárólagos jog”: olyan jog, amelyet egy tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási eszközök segítségével biztosít egy vállalkozás számára abból a célból, hogy egy adott földrajzi területen kizárólag ez a vállalkozás nyújtson egy szolgáltatást vagy végezzen egy tevékenységet. A „különleges jogot” olyan jogként határozza meg, amelyet egy tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási eszközök segítségével biztosít korlátozott számú vállalkozás számára.

A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról szóló 1191/69-es rendeletet módosító rendelet tervezete<sup>434</sup> 2. cikkében az (f) pontban erre a célra másként határozza meg a „kizárólagos jog” fogalmát: „a szolgáltató számára azt a lehetőséget fenntartó jog, hogy egy adott vonalon, hálózatban vagy övezetben más szolgáltatók kizárásával üzemeltethessen egyes személyszállítási tömegközlekedési szolgáltatásokat.” A tervezetbe foglalt meghatározás annyiban sajátos, hogy szinte a szolgáltatóra bízta, ki kívánja-e zárni a többi szolgáltatót az érintett közlekedési piacról.

A bírósági gyakorlat a kérdésben rendkívül kiterjedt. A Bíróság az utóbbi évtizedekben a következőket találta különleges jog biztosításának: annak biztosítása egy légitársaság számára, hogy egy légi utat egyedül vagy két másik vállalkozással együtt aknázzon ki,<sup>435</sup> egy kikötői vállalkozás esetében az, hogy a vállalkozás kikötői műveleteket végezzen<sup>436</sup> vagy, hogy a kikötőben a szennyezést ellenőrizze<sup>437</sup>, arra való kizárólagos jog, hogy egy társaság posta összegyűjtésével, szállításával és elosztásával kapcsolatos tevékenységet végezzen,<sup>438</sup> állatok mesterséges megtermékenyítése<sup>439</sup> stb. A bíróság úgy találta, hogy ha például egy tagállam egy vállalkozásnak arra biztosít kizárólagos jogot, hogy valamilyen hálózatot működtessen, akkor ezzel a vállalkozás a gyakorlatban olyan kizárólagos joggal rendelkezik, amely a 86. cikk hatálya alá esik. A felsorolás korántsem kimerítő.<sup>440</sup>

Általánosságban elmondható, hogy a kizárólagos jogokkal rendelkező vállalkozások köre az egyes tagállamokban eltérő. Monopolszolgáltatók – a 90-es évek liberalizációs folyamatait követően is a legtöbb országban továbbra is az ún. infrastrukturális monopóliumok: légikikötők, autópályák, kikötők és bizonyos útvonalakon a légi járatok üzemeltetése. A telekommunikációban a liberalizáció nagyrészt felszámolta a kizárólagos jogokat, de a postai szolgáltatások terén szűkebb körben még megmaradtak bár visszaszorulóban vannak. Az energiaiparban és elosztásban a tagállamok többségében egyelőre még fennmaradtak a monopóliumok, de szintén több területen visszaszorulóban vannak. A közszolgálati<sup>441</sup> műsorszolgáltatás több, a kábel(tv-kommunikációs) szolgáltatás szinte mindenütt monopolhelyzetben van. Jellemzően különbözőek az egyes tagállamokban a nemzeti monopóliumok: monopolszolgáltató szervezi Olaszországban<sup>442</sup> és pl. Magyarországon a szerencsejátékok szervezése, Franciaországban pl. a temetkezés<sup>443</sup> van lokális monopóliumok kezében míg pl. Finnországban<sup>444</sup> és Svédországban<sup>445</sup> az

<sup>434</sup> 2000/0212 (COD) 11508/05 TRANS 155 CODEC 657 (2005. július 25.) A Tanács az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról

<sup>435</sup> 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen és Silver Line Reisebüro GmbH kontra Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbeverbs eV [1989], ECR 803. o.

<sup>436</sup> 179/90 Mercier konvenzionali porto di Genova SpA kontra Siderurgica Gabriella SpA [1991], ECR I-58.o.

<sup>437</sup> Diego Calí ECJ judgment of 18 March 1997, [1997] ECR. I-1547.o.

<sup>438</sup> C-320/91, Procureur du Roi kontra Corbeu [1993] ECR I-2533. o.

<sup>439</sup> Société Civile Agricole du Centre d'Insemination de la Crespelle kontra coopérative d'Élevage et d'Insemination Artificielle du Département de la Mayenne C-323/93 [1994] ECR 5077. o.

<sup>440</sup> 18/88, Régie des Télégraphes et des Téléphones (RTT) kontra GB-INNO-BM SA [1991] ECR I-5941. o.

<sup>441</sup> Ez a bevett fordítás, noha itt közszolgáltatásként történő műsorszolgáltatásról van valójában szó.

<sup>442</sup> Bobi Mitrovic: The Swedish Gambling Monopoly in Perspective of EC- law Department of Law School of Economics and Commercial Law Gothenburg University, <http://www.handels.gu.se/epc/archive/00004826/01/20062.pdf>

<sup>443</sup> C-30/87 Judgment of 04/05/1988, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées (ECR.1988,p.2479)

<sup>444</sup> Alcohol Policies in EU Member States and Norway A Collection of Country Reports Edited by Esa Österberg and Thomas Karlsson <http://www.stakes.fi/verkkojulk/pdf/AlcoholPoliciesInEUetc.pdf> Finnországban a monopólium neve Alko <http://www.eubusiness.com/archive/Consumer/050203181039.kzj625gi>

<sup>445</sup> Dagens Nyheter, 1997. március 18. 3. o., Swedish alcohol monopoly upheld by the European Court, The European Court of Justice has upheld the Swedish alcohol monopoly – Systembolaget



alkoholkereskedelem van monopolszolgáltatók kezében bár az Unió csatlakozási folyamatban az import, export és nagykereskedelmi monopóliumot fel kellett adniuk, de egészségvédelmi szempontok alapján az alkohol kiskereskedelmi monopóliumot fenntarthaták.<sup>446</sup>

### 2.13. A közszolgáltatási kötelezettség fogalma

A közszolgálat (public service) és közszolgáltatás (public services) fogalmát nagyon széles körben és különböző értelemben használja a közösségi jog is (nem beszélve a különböző nemzeti jogokról). Az angol és a francia nyelvben mindkét fogalmat a „public service” megnevezés valamilyen formája írja le. A dolgozatban én a közszolgálatnak az állami/önkormányzati szolgálatban töltött munkaviszonyt nevezem, közszolgáltatásnak pedig a tömegeknek nyújtott és széles körben rendelkezésre álló bizonyos alapvető szolgáltatásokat.

Az EKSz 39. cikkének (4) bekezdése kizárja a munkavállalók szabad mozgása alól „...a közszolgálatban történő foglalkoztatás...”-t. Ha az ember azt a fejezet írásakor 2006. augusztusáig a Európai Bíróság által eldöntött mintegy 150 ügyet tekinti át, amelyben a „public service” fogalma említésre kerül, azt tapasztalja, hogy azok több mint a fele a munkavállalók szabad áramlásának akadályaként megjelenő közszolgálati kivétellel foglalkozik. Az ügyek másik része a közszolgálatban dolgozókkal kapcsolatos zömmel nemi<sup>447</sup> vagy állampolgársági<sup>448</sup> alapú diszkrimináció kérdéseivel foglalkozik. Több, mint harminc ügyben a közösségi köztisztviselők vonatkozásában említik a közszolgálat fogalmát.<sup>449</sup>

Az ügyek kisebbik részének témája – a fejezet írásakor 32 esetben fordult elő – a közszolgáltatási kötelezettségeknek a közszolgáltatásokkal való kapcsolata. Ezen belül is többségben vannak a közlekedéspolitikai ügyek. Mivel pedig a közszolgáltatási kötelezettségeknek és a közszolgáltatásoknak köze van a közigazgatáshoz, ez a része az ügyeknek, ami az állam gazdasági szerepéhez kötődik. Ebbe a körbe tartozik a közbeszerzési jog is.

A közszolgáltatók fogalma a közösségi közbeszerzési jogban is széles körben megjelenik. Amennyiben a közszolgáltató a 2004/17/EK irányelvben rögzített szervezeti feltételeknek megfelelő, akkor beszerzéseit a közbeszerzési szabályozás hatálya alatt kell végeznie. A közösségi jog alapvetően azokat az ágazatokat vonja a közbeszerzési szabályozás hatálya alá, amely ágazatokban tevékenykedő vállalkozásokat az állam különböző módon befolyásolni tudja,<sup>450</sup> vagy amelyekben olyan szervezetek tevékenykednek, amelyek az állam által biztosított kizárólagos vagy különleges jog alapján működtethetnek valamilyen hálózatot egy meghatározott szolgáltatás nyújtásához.<sup>451</sup> Az irányelv szerint az ún. közszolgáltatók mint

---

[http://www.ias.org.uk/publications/theglobe/97issue3/globe9703\\_p8.html](http://www.ias.org.uk/publications/theglobe/97issue3/globe9703_p8.html); A Högsta domstolen (Svédország) 2004. március 30-i végzésével a Klas Rosengren, Bengt Morelli, Hans Särman, Mats keström, ke Kempe, Anders Kempe, Björn Rosengren, Martin Lindberg, Jon Pierre és Tony Staf kontra Királyi államügyész ügyben benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem (C-170/04. sz. ügy) [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/hu/oj/2004/c\\_156/c\\_15620040612hu00040005.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/hu/oj/2004/c_156/c_15620040612hu00040005.pdf); EU court gives ambiguous ruling on Swedish alcohol rules 31.03.2006 - By Teresa Küchler, EUObserver <http://euobserver.com/19/21274> - a bíróság döntését magát még nem publikálták.

<sup>446</sup> Lásd a 444. lábjegyzetben a 21. oldalon.

<sup>447</sup> ECJ, 11 November 1997, C-409/95, Hellmut Marschall kontra Land Nordrhein-Westfalen, [1997]. ECR I-6363.

<sup>448</sup> ECJ, 12 March 1998, C-187/96, Commission of the European Communities kontra Hellenic Republic. ECR 1998 I-1095.o.

<sup>449</sup> ECJ, 23 October 1986, C-321/85, Schwiering kontra Court of Auditors ECR. 1986, 3199.o.

<sup>450</sup> Pl. tulajdonosi részesedés vagy a vezető tisztségviselők kinevezésére, a felügyelő bizottsági tagok kijelölésére és visszahívására vonatkozó jogosultsága útján.

<sup>451</sup> Leegyszerűsítve itt olyan szervezetekről van, amelyek az állam piaci beavatkozása révén kizárólagos helyzetben gazdálkodnak, vagy pedig olyanokról, amelyek erőteljes állami befolyás alatt állnak, így döntéseiket, beszerzési politikájukat a gazdasági megfontolásokon kívül más is befolyásolja. Mindennek ellentételezéseként írja elő a közösségi jog, hogy e szervezetek legalább a szerződéskötéseik során versenyeztessék szerződéses partnereiket, és így a szerződéskötéseik, beszerzéseik terén biztosított legyen a nyilvánosság, átláthatóság, és érvényesüljön egyfajta verseny. Másfelől viszont, amint megszűnik e monopolisztikus helyzet, illetve az állami befolyásolás, és egyben biztosított az adott piacra történő szabad

ajánlatkérők körébe egyes a vízügyi, az energia, a közlekedési és a postai ágazatokban tevékenykedő szervezetek tartoznak,<sup>452</sup> ha az irányelv által meghatározott tevékenységek valamelyikét végzik.<sup>453</sup>

A magyar jogban a „közszolgáltatási kötelezettség” fogalmat a Complex jogtár 2006. augusztus 31-ei lezárású lemeze szerint 704 jogszabály alkalmazza, azzal, hogy ezek közül számos, pl. az 1995. évi XLII. törvény az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvénnyel, a postáról szóló 2003. évi CI. törvény, az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény széles körben és világosan meghatározzák a közszolgáltatások fogalmát.

Az 1995. évi XLII. törvény például eredeti 1995-ös verziójában meghatározta 3. §-ában a települési szilárd hulladék gyűjtésére és elszállítására irányuló közszolgáltatás,<sup>454</sup> a települési folyékony hulladék elszállítására irányuló közszolgáltatást,<sup>455</sup> a hulladék elhelyezésére irányuló közszolgáltatás<sup>456</sup> és a kötelező kéményseprőipari közszolgáltatás<sup>457</sup> fogalmát és az azok létrejöttével és ellátásával kapcsolatos körülményeket és önkormányzati hatásköröket. A törvény 2006-os változatában már csak a kötelező kéményseprőipari közszolgáltatásra terjed ki, de megfogalmazása olyan maradt, hogy a törvény a kötelező közszolgáltatás előírásának és elvégzésének általános keretként van megfogalmazva. Az ilyen közszolgáltatás elvégzésére az önkormányzat nyilvános pályázatot hirdet meg.<sup>458</sup>

### 2.13.1. A közszolgáltatás összehasonlító jogi perspektívából

A közszolgáltatások fogalma a legtöbb tagállamban történeti, társadalmi és politikai kérdés, ami szorosan összeér a nemzet fogalmával. A közszolgáltatás fogalmában összekeveredik az

---

belépés, és ennek következtében az adott tevékenység nyújtására több szolgáltató is jelen van a piacon, vagyis mind jogilag, mind pedig ténylegesen szabad a belépés a piacra, akkor nem indokolt a továbbiakban a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezni e szervezeteket. Ilyen liberalizációs folyamat ment végbe a távközlési piacon is, és ezért a közszolgáltatókra irányadó 2004/17/EK irányelv a távközlési ágazatra, illetve tevékenységre már nem, csak a vízügyi, az energia és a közlekedési ágazatban tevékenykedő szervezetekre és a postai szolgáltatások meghatározott körére terjed ki.

<sup>452</sup> Ilyenek az állam, a regionális és a helyi „hatóságok”, az ún. közjogi szervezetek, azok a „társulások”, amelyeket egy vagy több, az előzőekben említett szervezet hoz létre, azok a vállalkozások, amelyek felett az előzőekben felsorolt szervezetek közvetlenül vagy közvetve meghatározó befolyást képesek gyakorolni (pl. állami vállalatok), azok az előző két pont alá nem tartozó szervezetek, amelyek az irányelv által meghatározott tevékenységek valamelyikét vagy azok kombinációját különleges vagy kizárólagos jog alapján folytatják. 2004/17/EK irányelv 2. cikke

<sup>453</sup> Ilyenek az a) ivóvíz, villamos energia, földgáz vagy hő termelése, szállítása vagy elosztása, mint közszolgáltatás céljából működtetett hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése, illetve az ilyen célú hálózatok ivóvízzel, villamos energiával, földgázzal vagy hővel történő ellátása; b) valamely földrajzi terület hasznosítása kőolaj, földgáz, szén vagy más szilárd tüzelőanyag feltárása és kitermelése, vagycsrepülőtér, tengeri vagy belvízi kikötő, vagy más kikötői létesítmények üzemeltetése céljából; c) olyan közlekedési hálózatok üzemeltetése (vasút, villamos, trolibusz, autóbusz, sikló), amely az utazóközönség számára szolgáltatást végez a vasúton, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibusszal, busszal vagy drótkötélpályán való szállítás terén; (a közlekedési szolgáltatások abban az esetben tekinthetők hálózatnak, ha a szolgáltatást egy tagállam illetékes hatósága által meghatározott üzemeltetési feltételek, például a szolgáltatási útvonalakra, a rendelkezésre bocsátandó kapacitásra vagy a szolgáltatás gyakoriságára vonatkozó feltételek alapján végzik) d) az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó, és egyes további – az irányelvben taxatív felsorolt – postai szolgáltatások nyújtása.

<sup>454</sup> „a szolgáltató szállítóeszközhöz rendszeresített gyűjtőedényben a közterületen vagy az ingatlanon összegyűjtött és a szolgáltató rendelkezésére bocsátott hulladék elhelyezés céljából történő rendszeres elszállítása”

<sup>455</sup> „a folyékony hulladék ideiglenes tárolására szolgáló létesítmény kiürítése és a folyékony hulladék elhelyezés céljából történő elszállítása”

<sup>456</sup> „a hulladék ellenőrzött és rendezett lerakását (befogadását), illetőleg feldolgozását vagy ártalmatlanítását szolgáló létesítmény üzemeltetése”

<sup>457</sup> „a lakásban, helyiségben lévő tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény és tartozékának, füstjáratának időszakos ellenőrzése, tisztítása, a kémény időszakos műszaki felülvizsgálata, a használatával összefüggő szakvélemény adása”

<sup>458</sup> A törvény 2. §-a szerint a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg a közszolgáltatással kapcsolatos szinte valamennyi fontos kérdést. A törvény 5. §-a szerint az almarkt-feltételeket visszatükrözve a kéményseprő-ipari közszolgáltatás tekintetében a díj mértékét a kémény típusa és a kéményseprő-ipari közszolgáltatáshoz tartozó kéményseprő körzet településszerkezete figyelembevételével kell meghatározni. A közszolgáltatás díjának a hatékonyan működő vállalkozás ráfordításaira és a működés fejleszthető fenntartásához kell fedezetet biztosítani. A díj megállapításához a közszolgáltatás ellátója a szolgáltatás módján és rendjén alapuló költségelemzést készít. A helyi önkormányzat a díj megállapításánál a fejlesztési célú költségházyadot figyelembe veheti.

állami szektor és a közvállalkozás és az állami(köz) monopólium fogalma is.<sup>459</sup> A közszolgáltatás fogalmának az Unió joggal történő ütközése kiterjedt jogi kutatás tárgya volt.<sup>460</sup>

A közösségi jog a közszolgáltatás fogalmát - mint azt alább majd látjuk - nem határozza meg, ami részben a nemzeti fogalmak és hagyományok sokféleségéből ered.<sup>461</sup>

A kontinentális és a common law alapú jogi hagyomány között ezen a területen nagy különbség van, az előbbi ismeri és használja a fogalmat, az utóbbi – legalábbis francia vélemény szerint – használja, de nem ismeri. A fentiek alapján nem is két, hanem egyenesen három jogi hagyomány<sup>462</sup> figyelhető meg:

- a francia, a belga és luxemburgi rendszer,<sup>463</sup> ahol a fogalom egy elkülönült belső jogi rendszert jelöl sajátos államigazgatási jogviszonyokkal<sup>464</sup>
- a mediterrán-latint (olasz<sup>465</sup>, spanyol<sup>466</sup>, portugál, görög<sup>467</sup>), ahol a megkülönböztetésnek van jogi jelentősége; valamint
- a germán-angolszászt (német<sup>468</sup>, brit<sup>469</sup>, holland, osztrák, fenn-skandináv<sup>470</sup> és bizonyos fokig a magyart<sup>471</sup>), ahol bár a fogalmat ismerik, jogi következmények és speciális közigazgatási jogviszonyok nem kötődnek hozzá.

<sup>459</sup> Vö. Colomer főtanácsos véleménye a C-367/98, C-483/99 és C-503/99 a magánosított vállalatokban fenntartott „aranyrészek” ügyében. 2002 Page I-04731

<sup>460</sup> MODERNE (F.), “Les transcriptions doctrinales de l’idée de service public”, in: MODERNE (F.), MARCOU (G.), (dir.), L’idée de service public dans le droit des Etats; de l’Union européenne, l’Harmattan, Logiques juridiques, 2001.; MARCOU (G.), “De l’idée de service public au service d’intérêt général”, in: MODERNE (F.), MARCOU (G.), (dir.), L’idée de service public dans le droit des Etats; de l’Union européenne, l’Harmattan, Logiques juridiques, 2001.; AUBY (J.-F.), Les services publics en Europe, Que Sais-je?, n°3414, P.U.F., 1998; RODRIGUES (S.), “Les services publics et le Traité d’Amsterdam. Genèse et portée juridique du projet de nouvel article 16 du traité CE”, in Revue du Marché Commun et de l’Union européenne, 1998. 37.o.; BRAIBANT (G.), “Existe-t-il un modèle européen de la fonction publique? Revue; française d’administration publique, no. 68, 1993.; BAUBY (Pierre), BOUAL (Jean-Claude), Les services publics au défi de l’Europe., Paris, Les éditions ouvrières, coll. Portes ouvertes, 1993.; BAUBY (Pierre), Le service public, Paris, Flammarion, coll. Dominos, 2002.; 139; BRACONNIER (S.), Droit des services publics, PUF, Thémis, Droit public, 2003.; CEEP-CIRIEC, “Services of General Economic Interest in Europe: Regulation, Financing, Evaluation, Good Practices”, Brussels, 2000, CEEP – CIRIEC.; CHEVALLIER (J.), Le service public, PUF, Que-sais-je?, 2003.; CREW (M.A.), Competition and the Regulation of Utilities, Kluwer Academic; Publishers, Boston, Dordrecht and London, 1991.; FOLDVARY (F.), Public Goods and Private Commodities – The Market Provision of; Social Services, Edward Elgar, Aldershot, 1994.; KOVAR (Robert), SIMON (Denis), (dir. ), Service public et Communauté européenne; entre l’intérêt général et le marché, CEDECE-IRENE conference, Strasbourg, 17-19; October 1996, La Documentation française 1998, 2 vols.; LAGET-ANNAMAYER (Aurore), La régulation des services publics en réseaux; télécommunications et électricité, Brussels, Bruylant, Paris, LGDJ, 2002.; LANE (J.E.), “The Public Sector. concepts, Models and Approaches”, London, Sage.; 1995.; LOMBARD (Martine), “Service public et service universel, ou la double inconstance”; in: Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l’honneur de Benoît; Janneau, Dalloz, 2002.

<sup>461</sup> MODERNE (F.), “Analyse comparative des services publics dans les Etats membres”, in L’Europe à l’épreuve de l’intérêt général, sous la direction de Ch. Stoffaës, Collection I.S.U.P.E., Ed° A.S.P.E. Europe, 1994, 55-69.o. ENA, Services publics comparés en Europe, exception française, exigence européenne.; promotion Marc Bloch, La documentation française 1997, 2 vols.

<sup>462</sup> Fabrice Claireau, Stéphane Rodrigues: SERVICES D’INTERET (ECONOMIQUE) GENERAL - SERVICES PUBLICS in: Dictionnaire juridique de l’Union européenne (sous la direction d’Ami Barav et Christian Philip) fdkontrauniv-lyon3.fr/mini\_site/cee/Dico/SIEG.pdf

<sup>463</sup> ZILLER (J.), “Absence et présences de la notion de service public dans le droit des; Etats membres du Benelux”, in: MODERNE (F.), MARCOU (G.), (dir.), L’idée de; service public dans le droit des Etats de l’Union européenne, l’Harmattan, Logiques; juridiques, 2001.;

<sup>464</sup> La Documentation française, Paris, 1998.; la régulation des services publics [http://www.vie-publique.fr/dossier\\_polpublic/regulation\\_sp/notion.shtml](http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/regulation_sp/notion.shtml); A Wikipedia Droit du service public français című cikke erről nagyszerű! [http://fr.wikipedia.org/wiki/Droit\\_du\\_service\\_public\\_fran%C3%A7ais#L.27int.C3.A9r.C3.AA\\_t\\_g.C3.A9n.C3.A9ral](http://fr.wikipedia.org/wiki/Droit_du_service_public_fran%C3%A7ais#L.27int.C3.A9r.C3.AA_t_g.C3.A9n.C3.A9ral)

<sup>465</sup> SABBIONI (P.), “Le service public et l’Etat de droit en Italie”, in: MODERNE (F.); MARCOU (G.), (dir.), L’idée de service public dans le droit des Etats de l’Union; européenne, l’Harmattan, Logiques juridiques, 2001.; MENET-GENTY (J.), “Les services publics en Italie”, in: QUIN (C.), JEANNOT (G.); (dir.) Un service public pour les européens?, Diversité des traditions et espaces de; convergence, Ministère de l’équipement des transports et du logement, La; Documentation française, Paris, 1997.;

<sup>466</sup> BORGIA (J.), SERRA (A.), “Les services publics en Espagne”, in: QUIN (C.); JEANNOT (G.), (dir.) Un service public pour les européens?, Diversité des traditions; et espaces de convergence, Ministère de l’équipement des transports et du logement, La; Documentation française, Paris, 1997.; MALARET (García), Régimen jurídico de los servicios públicos Consejo general del poder judicial, Madrid, 1997.; MODERNE (F.), “La notion de service public (servicio publico) en Espagne”, in: MODERNE (F.), MARCOU (G.), (dir.), L’idée de service public dans le droit des Etats; de l’Union européenne, l’Harmattan, Logiques juridiques, 2001.

<sup>467</sup> SPILIOPOULOS (E.), “La notion de service public en droit hellénique”, in: MODERNE (F.), MARCOU (G.), (dir.), L’idée de service public dans le droit des Etats; de l’Union européenne, l’Harmattan, Logiques juridiques, 2001.;

Mint arról a 2. fejezet bevezetőjében már esett szó, a „közellátás”, „közszolgáltatás”, „közüzem” fogalomkészletével a magyar közigazgatási jog már a harmincas negyvenes években is rendelkezett<sup>472</sup> és mint az fentebb a 2.13. pont bevezetőjében olvasható volt, e fogalmak továbbra is kiterjedten használja. A közüzem fogalmát egyrészt az 1977. évi IV. tv. és végrehajtási rendelete szabályozta, amelyek szerint a közüzemi vállalat az amelyik közszolgáltatási feladatot lát el. Ennek megfelelően több, mint egy tucat tevékenységet ellátó vállalat minősül közüzemnek.<sup>473</sup> A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény szerint közüzemi szolgáltatás a villamos energia, a gáz, a hő, a víz, a szennyvíz, a hulladékkezelési, a köztisztasági és a közcélú távbeszélő szolgáltatás. A magyar jogrendszerben egyébként – mint azt – Horváth M. Tamás, Kökényessi József és Pitti Zoltán leírták<sup>474</sup> - bizonytalan a közüzem fogalmának használata.

Horváthék szerint a “vállalati jog alapján a közüzem feladata, hogy a közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatásokat folyamatosan biztosítsa. A fentiek alapján azonban csak a vállalati formában működő és a kormány által meghatározott tevékenységeket ellátó gazdálkodó szervezetek a közüzemek, holott éppen e gazdálkodási forma mára lényegében megszűnt. Más – köznapi – megközelítések szerint a közüzem nem más, mint a közszolgáltatást teljesítő, köztulajdonban lévő üzem. Megint mások a közüzem jellegzetességét abban látják, hogy az ilyen gazdálkodó szervezetek tekintetében erőteljes az államigazgatási irányítás, felügyelet.”<sup>475</sup>

Horváthék azt hangsúlyozzák, hogy a közüzem olyan közszolgáltatást alaptevékenységként ellátó, a közszolgáltatás szervezéséért felelős, az állam vagy a helyi önkormányzat köztulajdonában álló gazdálkodó szervezet, amely a jogszabály rendelkezése folytán közüzemi szerződés keretében, vagy a szolgáltatás igénybevételekor köteles a szolgáltatást a fogyasztó számára rendszeresen (pl. energia), vagy a fogyasztó eseti igénye (pl. tömegközlekedés) alapján megfelelő minőségben, a hatóság által meghatározott ár ellenében biztosítani. Közüzemi szolgáltatást végző szervezet az a nem közhatalmi tulajdonban álló gazdálkodó szervezet, amely a közszolgáltatásokat – a szolgáltatásért felelős közhatalom

<sup>468</sup> MARCOU (G.), “Les services publics en droit allemand”, in: MODERNE (F.), MARCOU (G.), (dir.), L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union; européenne, l'Harmattan, Logiques juridiques, 2001.; MACLOUF (P.), PERNET (M.), “Les services publics en République Fédérale; d'Allemagne”, in: QUIN (C.), JEANNOT (G.), (dir.) Un service public pour les; européens?, Diversité des traditions et espaces de convergence, Ministère de; l'équipement des transports et du logement, La Documentation française, Paris, 1997.

<sup>469</sup> VARIN (K.), “Les services publics au Royaume-Uni”, in: QUIN (C.), JEANNOT (G.), (dir.) Un service public pour les européens?, Diversité des traditions et espaces de; convergence, Ministère de l'équipement des transports et du logement, La; Documentation française, Paris, 1997.; BELL (J.), KENNEDY (T.P.), “La notion de service public au Royaume-Uni et en; Irlande”, in: MODERNE (F.), MARCOU (G.), (dir.), L'idée de service public dans le; droit des Etats de l'Union européenne, l'Harmattan, Logiques juridiques, 2001.; BOUCKAERT (G.), “Charters as framework for awarding quality: the Belgian, British; and French experience, H. Hill and H. Klages, Trends in public sector renewal, recent; developments and concepts of awarding excellence, Peter Lang, 1995, Frankfurt.; McGOWAN (F.) “La réforme des entreprises d'utilité publique au Royaume-Uni; L'impact sur les services publics”, in: CEEPP, Europe, concurrence et service public.; ed. Masson/A. Colin, 1995.

<sup>470</sup> BOUCHER-HEDENSTROM (F.), “Les services publics en Suède”, in: QUIN (C.), JEANNOT (G.), (dir.) Un service public pour les européens?, Diversité des traditions; et espaces de convergence, Ministère de l'équipement des transports et du logement, La; Documentation française, Paris, 1997.; MODEEN (T.), “Le service public en droit finlandais et suédois”, in: MODERNE (F.), MARCOU (G.), (dir.), L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union; européenne, l'Harmattan, Logiques juridiques, 2001.

<sup>471</sup> HORVÁTH (T.M.), KRISTÓF (Z.), VALENTINY (P.), Hungary in Navigation to the; Market, Regulation and Competition in Local Utilities in Central Eastern Europe, ed.; Tamás M. Horváth, OSI/LGI, 2001.

<sup>472</sup> Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.,

<sup>473</sup> A hírközlési alapellátást; a menetrend alapján végzett helyközi, távolsági, vasúti és közúti személyszállítást; szabadságvesztésre ítélték vállalati foglalkoztatását; az energiaszolgáltatást (villany-, gázoszolgáltatást); a vízellátást, a csatornázást, a fürdőszolgáltatást; a helyi személyszállítást szolgáló tömegközlekedést; a köztisztasági szolgáltatást; a településtisztasági szolgáltatást; a parkosítást és a városi kertészetet; a kéményseprést és a tüzeléstechnikai szolgáltatást; az állami bérházak és egyéb ingatlanok kezelését és fenntartását; az egyéb város- és községgazdálkodási szolgáltatást; a távfűtést és a melegvíz-szolgáltatást; az egészségügyi szolgáltatást; a kulturális feladatot; továbbá a temetkezést ellátó vállalatok.

<sup>474</sup> Horváth M. Tamás, Kökényessi József és Pitti Zoltán Közszolgáltatások szervezése és igazgatása MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET 2002. 53.o.

<sup>475</sup> Államigazgatási jog, szerk.: Ficzer Lajos, Bp. Osiris 2001., 121.o.

engedélye, vagy koncessziója alapján - a közüzemekre jellemző keretek között nyújtja a fogyasztóknak. A két szervezetet ők együtt nevezik "közüzemi szolgáltatóknak". A közüzemi szolgáltató szervezetek közös sajátossága, hogy vagy ún. közüzemi szerződés keretében, vagy a szolgáltatási igény bejelentésekor a szolgáltató köteles a fogyasztónak az adott közszolgáltatást nyújtani. A magyar jog a közüzemi szerződést általában az olyan közszolgáltatások körében teszi kötelezővé, amelyeket a szolgáltató folyamatosan, vagy a szerződésben meghatározott rendszerességgel köteles biztosítani a fogyasztónak. Ezek a szolgáltatási jogviszonyok tartósak. Ilyen az energia-, a közműves víz és csatorna-, a hulladékkezelési-, a kéményseprőipari-, a távközlési- és a műsorszórási szolgáltatás. A közüzemi szolgáltatások másik nagy csoportjába azok a közszolgáltatások tartoznak, amelyeket nem formális szerződés, hanem a szolgáltatás igénybevétele alapján köteles a szolgáltató biztosítani. Ezekben az esetekben a szolgáltató és a fogyasztó között nem jön létre tartós kapcsolat, de a szolgáltató folyamatosan rendelkezésre kell állnia arra, hogy a fogyasztónak nyújtani tudja a közszolgáltatást. Ilyen a posta, a tömegközlekedés, a vasúti személyszállítás és a köztemetők fenntartása. Az eseti jelleggel igénybe vett közszolgáltatásokra a szolgáltató és a fogyasztó alkalmanként köt szerződést úgy, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egy időben történik meg. Ez a helyzet, pl. a vasút igénybevétele esetén. Az utas az utazási szándékát azzal fejezi ki, hogy jegyet vásárol a kiválasztott vonatra és a jegy birtokában jogot szerez arra, hogy a vonaton a célállomásig utazzon. Hasonló a helyzet a postai levélküldés esetén. A bélyeg megvásárlásával és a küldeményre történő felragasztással, majd a küldeménynek a feladásával az ügyfél jogot szerez arra, hogy a posta a küldeményét továbbítsa. A posta a szabályosan feladott, szabályszerű küldemény továbbítását nem tagadhatja meg. A szolgáltatás teljesítésével a szolgáltató és a fogyasztó közötti jogi kapcsolat megszűnik. Amennyiben a fogyasztó újra igénybe akarja venni a szolgáltatást, új szerződést kell kötnie a szolgáltatóval (jegyet, bélyeget kell vennie).

Horváték a fogalomtisztázás jegyében a magyar jog fogalomrendszerét is át kívánták szabni, de a közösségi jog áradatában ez a terminológiai újítás nem úgy tűnik nem volt sikeres. A magyar jog jelenleg tehát egy németes-szovjet eredetű saját hagyománnyal rendelkezik, amelynek koherenciáját rontja az előrenyomuló közösségi jog.

### 2.13.2. Általában

A közszolgáltatási kötelezettség egyik első közösségi jogi megfogalmazását a belföldi szállításról szóló 1969. június 26-i, 1191/69 tanácsi rendelet tartalmazta,<sup>476</sup> melynek második cikke kimondta, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek *"olyan kötelezettségek, amelyeket a vállalkozás...nem vállalna, vagy nem azonos mértékben vagy azonos feltételek mellett vállalna, ha a saját kereskedelmi érdekeit nézné"*.

Nem meglepő ugyanakkor, hogy pontosan a közlekedéssel kapcsolatban jelent meg a fogalom, hiszen a közszolgáltatás fogalmát is csak ebben a körben említi az EKSZ a 73. cikkében.<sup>477</sup>

A kilencvenes évekig a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát ritkábban használták illetve a fogalom használata nem volt konzekvens. Az energia és a közlekedési szektorban inkább a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát használták, míg a postai és a távközlési szektorban inkább az egyetemes szolgáltatás fogalmát, de a fogalmakat gyakran felcserélték.

<sup>476</sup> Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway Official Journal L 156, 28/06/1969 P. 0001 - 0007, magyar szöveg A Tanács 1191/69/EGK rendelete (1969. június 26.) a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriSerkontrado?uri=CELEX:31969R1191:HU:HTML>).

<sup>477</sup> „E szerződéssel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.”

Elmondható ugyanakkor, hogy mind a közszolgáltatási mind az egyetemes szolgáltatási kötelezettség kirovása valamilyen politikai, gyakran szociális (stratégiai) cél megvalósítását szolgálja. Azzal, hogy a gyakorlatban egyrészt a közszolgáltatási kötelezettség szélesebb fogalom és csak ezt használják a környezetvédelmi, a közegészségügyi és az ellátásbiztonsági kontextusban, másrészt az egyetemes szolgáltatásnak a földrajzi lefedettséghez olyan mértékben kötődő konnotációja van, amivel a közszolgáltatási kötelezettség fogalma nem rendelkezik.<sup>478</sup>

A Bizottság az elmúlt évek fogalmi tisztázási kísérleteiben az EK Szerződés 86. cikke (2) bekezdését<sup>479</sup> – aminek részletes elemzése egyébként a 4. fejezetben megtalálható – úgy értelmezi, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek azok az általános gazdasági érdeket kielégítő szolgáltatások ellátásával megbízott vállalkozásokat terhelő és rájuk bízott konkrét feladatok, amelyek teljesítését jogi szempontból vagy ténylegesen gátolhatná a versenyszabályok alkalmazása.

A Bizottság gyakorlatában a közszolgáltatási kötelezettségeknek mindig az általános gazdasági érdek szolgáltatáshoz kell kapcsolódniuk, sőt közvetlenül hozzá kell járulniuk az általános gazdasági érdek kielégítéséhez.

A Bizottság alább még idézendő Completing the internal energy market<sup>480</sup> című munkaanyaga általános jelleggel, és nemcsak az energiparra nézvést úgy vélekedik, hogy a tagállamok az általános gazdasági érdekek összhangban öt célra határozhatnak meg közszolgáltatási kötelezettséget: környezetvédelmi, biztonsági, ellátásbiztonsági és ellátásminőségi és árpolitikai szempontok érdekében. Ugyanezen anyag egy másik részében a Bizottság azon véleményének ad hangot, hogy a közszolgáltatási kötelezettség célja (1) fogyasztóvédelmi és ezen belül egyetemes szolgáltatás megteremtése; vagy (2) a környezet védelme vagy (3) a szolgáltatásbiztonság és szolgáltatásminőség biztosítása lehet.

Érdekes ugyanakkor, hogy az Európai Parlament 1996-os tanulmánya a közszolgáltatás fogalmát, mint meghatározott általános érdekű tevékenységet határozza meg. Azaz egyik fogalmat a másikra hivatkozva, míg a másikat egy egyikre alapozva definiálják, és így valóban minden relatívkontra<sup>481</sup>

A Bizottság Zöld Könyve a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát még használta.<sup>482</sup> A 2004-es Fehér Könyv viszont a «közszolgáltatás» kifejezést egyáltalán nem használta.<sup>483</sup> A Fehér Könyv szerint<sup>484</sup> „az »általános (gazdasági) érdekű szolgáltatás« kifejezéseket nem

<sup>478</sup> Paper No. 8 September 1996 PUBLIC SERVICE OBLIGATIONS IN A COMPETITIVE ELECTRICITY MARKET : a study of how the British regulatory framework currently deals with public policy objectives and how this might change after 1998. Ben Duncan Barrister at Law [www.scotlandeuropea.com/PUBLIC%20SITE/Scotland%20Europea%20Papers/paper8.doc](http://www.scotlandeuropea.com/PUBLIC%20SITE/Scotland%20Europea%20Papers/paper8.doc)

<sup>479</sup> „az általános gazdasági érdeket kielégítő szolgáltatások üzemeltetésével megbízott vállalkozások ... az ebben a Szerződésben foglalt szabályok hatálya, különösen a versenyszabályok hatálya alá esnek, amennyiben e szabályok alkalmazása nem gátolja a rájuk bízott konkrét feladatok teljesítését jogi szempontból vagy ténylegesen. A kereskedelem fejlődését ez nem érintheti olyan mértékben, ami ellentétes a Közösség érdekeivel”.

<sup>480</sup> Brussels, 12.03.2001 SEC(2001) 438 COMMISSION STAFF WORKING PAPER Completing the internal energy market

<sup>481</sup> Dans une acception large, le service public peut être défini comme "une activité économique d'intérêt général toujours définie, créée et contrôlée par la puissance publique et soumise à des degrés variables à un régime juridique exorbitant du droit commun, quel que soit l'organisme, public ou privé, qui a la charge de l'assurer effectivement" PARLEMENT EUROPEEN, Direction générale des études : "Entreprises publiques et services publics économiques dans l'Union européenne", Série Economie, W-21, 1996. május

<sup>482</sup> Az az ebben a tanulmányban használt módon közérdekből a közhatalom által a szolgáltatásnyújtók számára megállapított kötelezettségenként határozza meg a közszolgáltatási kötelezettséget. Green Paper on Services of General Interest (Presented by the Commission) Brussels, 21.05.2003 COM (2003) 270 final, Commission of the European Communities, [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2003/com2003\\_0270en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2003/com2003_0270en01.pdf)

<sup>483</sup> Akárcsak a Világbank jelentése World Bank's 2004 World Development Report, Making Services Work for Poor People (WDR 2004)

<sup>484</sup> Brüsszel, 12.5.2004 COM(2004) 374 végleges BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK Fehér Könyve az általános érdekű szolgáltatásokról

szabad a «közszolgáltatás» kifejezéssel összetéveszteni”. A „közszolgáltatás” kifejezés kevésbé pontos. A kifejezés néha arra vonatkozik, hogy egy szolgáltatást a nagyközönség számára kínálnak, néha azt emeli ki, hogy egy szolgáltatásnak meghatározott szerepet jelöltek ki a köz érdekében, és néha a szolgáltatást nyújtó jogalany tulajdonlására vagy státuszára vonatkozik.<sup>485</sup>

A Fehér Könyv - amely politikai dokumentumtól szokatlan módon egy definíciós mellékletet is tartalmaz - úgy határozza meg a közszolgáltatási kötelezettségeket, mint „*olyan meghatározott követelményeket, amelyeket a hatóságok a szolgáltatásnyújtónak előírnak, annak biztosítására, hogy bizonyos közérdekű célkitűzéseknek eleget tegyen, mint például a légi-, vasúti- és közúti közlekedés, valamint az energiaszolgáltatás esetében. Ezeket a kötelezettségeket közösségi, nemzeti és regionális szinten lehet alkalmazni.*”

Az Unió fogalom meghatározások illetve a WTO-ban a közszolgáltatások fogalmával a gyakorlatban kialakult kompromisszumok<sup>486</sup> és a nemzetközi politológiai irodalomban használt definíciók<sup>487</sup> véleményem szerint nem vezetnek messzire, és így szerintem nyugodjunk bele, hogy **a közszolgáltatási kötelezettség az a valami, amit egyes vállalkozásokra vagy helyzetükből fakadóan kirónak vagy amelyekért azok (nyilván gazdasági érdekből) jelentkeznek, és ezt ellátva az általános (gazdasági) érdeket szolgálják.**

### 2.13.3. Közszolgáltatási kötelezettség „formája” – közszolgáltatási szerződések

Fontos megemlíteni, hogy a vállalkozások közszolgáltatási kötelezettségeiket egyre szélesebb körben szerződés alapján látják el.<sup>488</sup> Knijn és Selten ezekkel a szerződésekkel kapcsolatban arra hívja föl a figyelmet, hogy e szerződések részben a bizalom hiányát mutatják, másrészt a hosszú távú befektetéseket teszik lehetővé.<sup>489</sup> Ezek épp ugyanazok a hosszú távú szerződések amelyeket a Bizottság most pl. az energiaszektorban fel kíván

<sup>485</sup> A «közszolgáltatás» és a «közszektor» kifejezéseket gyakran összetévesztik. A «közszektor» kifejezés magába foglal minden közigazgatási szervet, minden a hatóságok által ellenőrzött vállalkozással együtt

<sup>486</sup> A «közszolgáltatási kötelezettségeket» a WTO/GATS joga is ismeri, és ha nem is kiterjedten, de a fogalmat használja. Az 1998. évi XI. tv.-el kihirdetett Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről hatókörének meghatározása során az 1. cikkben, ahol kimondja, hogy az Egyezmény „a Tagok azon intézkedéseire vonatkozik, amelyek hatással vannak a szolgáltatások kereskedelmére”. Az 1. cikk 3.b. bekezdésében a „szolgáltatások” kifejezést úgy határozza meg, mint amely minden érintett szektorra vonatkozik, „kivéve a kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatásokat”. Következő 1. cikk 3.c. bekezdésben pedig a „kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatások” azokkal a szolgáltatásokkal azonosítja, amelyeket „nem üzleti alapon és nem egy vagy több szolgáltatóval versengve nyújtottak”. Azaz az utóbbi rendelkezés a szolgáltató tulajdonviszonyaitól függetlenül látszólag az egész általános érdekű szolgáltatási piacot metesíti a WTO/GATS szabályok alkalmazása alól. John Clark a Bizottság Kereskedelmi Főigazgatóságának tisztviselője szerint a felek eredeti szándéka az volt, hogy a magánszolgáltatók által nyújtott szolgáltatások a GATS szabályainak hatálya alá essenek, de csak abban az esetben, ha a kérdéses ágazatra vonatkozóan elkötelezettséget tettek. Az is egyértelműnek tűnik, hogy állami szervezetenként megszervezett szolgáltatásokra a GATS szabályai nem terjednek ki, de az állami tulajdonú vállalati szolgáltatások helyzete távolról sem egyértelmű. Ugyanakkor a GATS szabályai alapján a tagállamok közkerécs védelméhez, a közrend fenntartásához, az emberi, állati, növényi élet vagy egészség megővéséhez *illetve* a biztonság fenntartásához szükséges körben bevezetett intézkedéseit az általános kivételek körében jogszerűnek tekinti a GATS. Ezen felül a GATS VIII. cikke alapján a kizárólagos vagy különleges jogok biztosítása vagy az ilyen jogokkal felruházott vállalatok magatartására csak annyiban vonatkozik, amennyiben ha annak tevékenysége „a Tag konkrét kötelezettségvállalása alá esik”. [http://www.lgib.gokontrauk/media/GATS\\_background\\_paper.pdf](http://www.lgib.gokontrauk/media/GATS_background_paper.pdf)

<sup>487</sup> WHAT IS PUBLIC ABOUT PUBLIC SERVICES? A paper by Brendan Martin, Public World, London Commissioned by the World Bank as a background paper for the World Development Report, 2004, Making Services Work for Poor People és M. Shamsul Haque: The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance, in Public Administration Review, January-February 2001, 61 (1) aki szerint a közszolgáltatásokat az alábbi öt jellemző határozza meg: a magánszektorból való elkülönültség foka; a szolgáltatást igénybevevők köre: minnél szélesebb az igénybevevők köre annál inkább közösségi a szolgáltatás; a szocioökonómiai szerep nagysága és intenzitása: minál nagyobb a társadalmi hatás, annál nagyobb a szolgáltatás közösségi jellege; a beszámoltathatóság foka; a közbizalom foka: mennyire bíznak az emberek ezen szolgáltatásokban.

<sup>488</sup> Bovis, Christopher: Public service obligations in the transport sector: demarcation between state aids and services of general interest under EU law [2005] EBLR 1329-1347.o., és Éric van den Abele: Les services d'intérêt général CRISP 2005. 1901-1902. 22-24.o.

<sup>489</sup> Trudie Knijn and Peter Selten: Doubting Thomas and the rise of calculus-based trust in services of general interest. Paper presented at the conference 'Professionals between People and Policy', Workshop 1 Accountability en resultaat. Amsterdam/ Utrecht, 7-8 October 2004.

számolni, és ezek felszámolásához még állami támogatást (befagyott költségek) is megengedhetőnek tart.

A közszolgáltatási szerződések leginkább a közlekedésben terjedtek el, de azon belül is vannak olyan alágazatok, ahol ez ritkább (légiközlekedés) és van, ahol ez gyakori (tengeri szállítás). A liberalizációban második generációs számító 3577/92/EGK tanácsi rendelet (1992. december 7.) a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról<sup>490</sup> részletesen meghatározza a témában kötendő közszolgáltatási szerződések tartalmi elemeit.<sup>491</sup> Az 1997-es bizottsági iránymutatás a tengeri fuvarozással kapcsolatos állami támogatásokról 9. cikke kimondja, hogy a közszolgáltatási szerződés időtartama nem lehet túlzottan hosszú – általában kb. 6 évet meghaladó – mert a hosszabb idő nyomán magánmonopólium kialakulásától kell tartani.<sup>492</sup> A C-205/99. sz. Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) and Others v Administración General del Estado ügyben 2001. február 20-án hozott ítéletében<sup>493</sup> kimondta, hogy a 3577/92 rendelet 4(1) cikke úgy értelmezendő, hogy lehetséges az, hogy bizonyos személyekre az állam hatósági határozatban szabja ki a közszolgáltatási kötelezettséget, míg másokkal ugyanazon útvonal vagy útvonalak vonatkozásában közszolgáltatási szerződést kössön, feltéve, hogy az a közszolgáltatás szempontjából szükséges és a két rendszert nem diszkriminatívan alkalmazzák.

A műsorszolgáltatásban is fontos szerepet játszanak a közszolgáltatási szerződések Franciaországban és Olaszországban.<sup>494</sup>

Ezekre a közszolgáltatási szerződésekre vonatkoznak a közbeszerzési jog szabályai, bár ismételt vita tárgyát képezi, hogy abban az esetben, amennyiben az outsourcing állami/önkormányzati tulajdonú vagy ellenőrzés alatt álló vállalathoz történik, akkor van-e szükség a közbeszerzési szabályok alkalmazására vagy sem.<sup>495</sup>

<sup>490</sup> OJ L 364, 12/12/1992 o. 0007 - 0010

<sup>491</sup> A 2. cikk 3. bekezdése új elemként meghatározta a közszolgáltatási szerződés fogalmát is, amely egy tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai és egy, a közösségbeli hajótulajdonos között abból a célból jön létre, hogy „megfelelő közcélú fuvarozási szolgáltatást nyújtson”. Az ilyen közszolgáltatási szerződés tartalma különösen: (1) a fuvarozási szolgáltatások, amelyek kielégítenek meghatározott, a folyamatosságra, a járatsűrűsége, a kapacitásra és a minőségre vonatkozó előírásokat; (2) a kiegészítő fuvarozási szolgáltatások; (3) a meghatározott díj és adott feltételek melletti fuvarozási szolgáltatások, különösen bizonyos utaskör és bizonyos útvonalak tekintetében; (4) a szolgáltatások hozzáigazítása a tényleges igényekhez.

<sup>492</sup> Community guidelines on State aid to maritime transport (97/C 205/05) (Text with EEA relevance) (Published in the Official Journal: OJ C 205, 5.07.1997 Only text published in the OJ is authentic)

<sup>493</sup> EBHT 2001, I-1271. o.

<sup>494</sup> A közszolgáltatási műsorszolgáltatási szerződés határozza meg egyrészt az országos vételkörzetű műsorszolgáltató televízió- és rádióadásait, illetve azt, hogy mennyi műsorórát kell szánni az oktatási, információs és kulturális műsorokra. Ezeket a számokat az AGCOM minden 3 évben határozatban újra meghatározza. A fenti műsorokra szánt műsorórák számításánál a kiskorúaknak szóló műsorok műsoridejét figyelmen kívül kell hagyni. Ld. Legge 3 maggio 2004, n.112 17. cikk 6. bek. b) pont. A pártok stb szereplését is a szerződés határozza meg. A szerződés a műsoridőhöz való hozzáférést is meghatározza, vagyis azt, hogy hogyan és milyen arányban férhetnek hozzá aktív szereplőként a műsorokhoz (1) a parlamenti pártok; (2) a helyi autonómiák asszociatív szervezetei; (3) országos szakszervezetek; (4) politikai mozgalmak; (5) politikai és kulturális intézmények; (6) vallási szervezetek; (7) etnikai, nyelvi csoportok az ezt kérelmező fontos társadalmi érdekcsoportok. A szerződés továbbá tartalmazza azt is, hogy a nagyobb nyelvi kisebbségeket tömörítő területek számára milyen arányú idegen nyelvű műsort kell sugározni. Míg ugyanis a francia médiatörvény a hazai nyelvet óvja, addig az olasz jogszabályok az anyanyelv mellett Olaszországban használt egyéb nyelvek védelmében rendelkeznek. Míg azonban a francia médiatörvény valamennyi műsorszolgáltató számára tartalmaz a nyelv védelmére vonatkozó rendelkezéseket, az olasz szabályok csupán a közszolgáltatás számára teszik kötelezővé a különböző nyelvű adások sugárzását, az alábbiak szerint: Bolzano autonóm provinciában német és latin nyelven; Trento autonóm provinciában latin nyelven; Valle d'Aosta független régióban francia nyelven, Friuli Venezia Giulia független régióban szlovén nyelven. A fenti műsorokra szánt műsorórák számításánál a kiskorúaknak szóló műsorok műsoridejét figyelmen kívül kell hagyni. Ld. Legge 3 maggio 2004, n.112 17. cikk 6. bek. f) pont. A közszolgáltatási műsorszolgáltatási szerződés továbbá szól a közérdekű vagy társadalmi hasznosságú hirdetések ingyenes közlésének kötelezettségéről, továbbá a kiskorúaknak szánt műsorok mennyiségéről; a levéltári jellegű iratok kezeléséről és hozzáférhetővé tételéről. A műsorszolgáltatási szerződés rendelkezik arról is, hogy a műsorszolgáltatók éves bevételük legalább 15 százalékát európai művekre kötelesek fordítani, amely a független alkotók műveit is magában foglalja, valamint a szerződés határozza meg a közszolgáltatási műsorszolgáltatókra vonatkozó reklámlimiteket. Kovács András Péter: Franciaország és Olaszország médiarendszerének összehasonlító elemzése alapján <http://www.akti.hu/tanulmany/dok/Toc84207621>

<sup>495</sup> 107/98 Teckal slr. kontra comune de Viano ügy <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=hu&Submit=Keres%C3%A9s&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&nu maff=&datefs=&datefe=&nomusuel=teckal&domaine=&mots=&resmax=100>



E szerződésekre azonban nem egyértelműen a polgári jog szabályai vonatkoznak, hiszen már a közösségi jog alapján sem mondhatóak fel csak abban az esetben, ha az nem sérti a közérdeket.<sup>496</sup>

#### 2.13.4. Közzolgáltatási kötelezettség az Európai Bíróság gyakorlatában

Az Európai Bíróság is használta néhány esetben, és különösen az elmúlt fél évtizedben a közzolgáltatási kötelezettség fogalmát. Tekintettel arra, hogy az EKSz 73. cikke használta a fogalmat, leggyakrabban a közlekedési szektorban merült föl, ahol ehhez kötődően egyfajta *lex specialis* alakult ki.<sup>497</sup> Ugyanakkor az elmúlt pár évben az audiovizuális szektorban,<sup>498</sup> és az elektromos szektorban is alkalmazták.<sup>499</sup> Alkalmazásában azonban a Ferring és az Altmark ügyeket<sup>500</sup> megelőzően nem volt sok koncepció, és magukat a kötelezettségeket se vizsgálták, említésük inkább a tényállás részét képezte és annak a beazonosításában segített, hogy az állami támogatás nem jogszerű-e mégis.<sup>501</sup>

A közzolgáltatási kötelezettségre hivatkozó bírói gyakorlat nem különböztet abban a tekintben, hogy a konkrét ügyben valóban általános gazdasági érdekű szolgáltatásról, általános érdekű szolgáltatásról vagy közzolgáltatásról van-e szó. Azaz ezekben az ügyekben nem a jogi besorolás mint inkább a közérdek fennállta foglalkoztatja a bíróságokat.

#### 2.13.5. Közzolgáltatási kötelezettség a gyógyszerellátásban

Mint az alább az 5. fejezetben részletesen kifejtésre kerül, és a Ferring ügyben részletes elemzésre került a – ma már nem hatályos – 92/25/EGK irányelv<sup>502</sup> majd az Európai Parlament és a Tanács 2001. november 6-ai 2001/83/EK számú irányelve az emberi gyógyszerek nagykereskedelmével kapcsolatban is közzolgáltatási kötelezettségről beszélt. Az irányelv 1(2) cikke az irányelv céljaira úgy határozza meg a közzolgáltatási kötelezettséget, mint a gyógyszernagykereskedők azon kötelezettségét, hogy azok folyamatosan biztosítsák az egyes földrajzi övezetek szükségleteinek megfelelő gyógyszerválasztékot és az igényelt gyógyszereket a kérdéses területen nagyon rövid időn belül kiszállítsák.<sup>503</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2001. november 6-ai 2001/83/EK számú irányelve az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről hatályon kívül helyezte a fenti irányelvet, de gyakorlatilag azonosan definiálta a közzolgáltatási kötelezettséget mint „a nagykereskedők kötelezettsége, hogy folyamatosan biztosítsák az adott földrajzi terület követelményeinek megfelelő termékválasztékot, és hogy a kért szállítmány az adott területen rövid időn belül rendelkezésre álljon.”

Az irányelv – a korábbi irányelvvel gyakorlatilag azonosan – a preambuluma 38. bekezdésében a következő megfogalmazást tartalmazza: „Egyes tagállamok bizonyos

<sup>496</sup> Lásd erről C-412/96 Kainuun Liikenne Oy ECR [1998] 1515.o.

<sup>497</sup> Winter (2004), 475-504.o. és Bovis (2005) 1329.o.

<sup>498</sup> CFI, 3 June 1999, T-17/96, TF1 kontra Bizottság ECR [1999] II-1757.o.

<sup>499</sup> ECJ, 23 October 1997, C-157/94, Bizottság kontra Hollandia ECR.[1997] I-5699.o.

<sup>500</sup> A dolgozat mindkét ügyet alább kimerítőleg tárgyalja.

<sup>501</sup> Lásd erről Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union Luxembourg, 8 June 2005 A New Space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union In collaboration with the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union Study carried out under the responsibility of the European Institute of Public Administration, EIPA (NL) with the collaboration of the National Centre for Scientific Research, CNRS (F) and the Université Catholique de Louvain, UCL (B) Gérard DRUESNE, Director-General, European Institute of Public Administration (EIPA) 113. oldal. [www.mju.gokontrasi/.../mju.gokontrasi/pageuploads/mju\\_dokument/pdf/ETUDE\\_un\\_nouvel\\_espace\\_pour\\_les\\_adm.pub\\_EN.pdf](http://www.mju.gokontrasi/.../mju.gokontrasi/pageuploads/mju_dokument/pdf/ETUDE_un_nouvel_espace_pour_les_adm.pub_EN.pdf)

<sup>502</sup> Council Directive 92/25/EEC of 31 March 1992 on the wholesale distribution of medicinal products for human use OJ 1992 L 113, p. 1 hatályon kívül helyezte: 32001L0083 Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use.

<sup>503</sup> Saját fordítás, a jogszabály magyar nyelven nem jelent meg.

*közszolgálati<sup>504</sup> feladatokat állapítanak meg a gyógyszerészeket kiszolgáló nagykereskedők és a lakossági gyógyszerellátási engedéllyel rendelkező személyek vonatkozásában. E tagállamok számára biztosítani kell, hogy fenntarthatják ezeket a kötelezettségeket a területükön letelepedett nagykereskedőkre. Lehetővé kell tenni számukra azt is, hogy ezeket a kötelezettségeket más tagállamok nagykereskedőire is alkalmazzák...*<sup>505</sup>

A fenti irányelvek gyakorlatilag csak ezekben a rendelkezéseikben szólnak a közszolgáltatási kötelezettségről, azaz másként szólva a fogalom definiálásán túl lehetővé teszik, hogy a közszolgáltatási kötelezettséget a letelepedett és a le nem telepedett külföldiekre is kiterjesszék.

### **2.13.6. Közlekedés**

A közlekedési szektorban speciális állami támogatási szabályokat és ágazatonként eltérő közszolgáltatási kötelezettségekre vonatkozó másodlagos jogszabályi rendszert alkalmaznak.<sup>506</sup>

Mint arról a 3. fejezetben lesz szó, eltérő szabályok vonatkoznak a közlekedési ágazatra (szárazföldi, tengeri, belvízi és légi közlekedés) egyes alágazataira. A közlekedéspolitikára vonatkozó cím gyakorlatilag nem terjed ki a légi közlekedésre.

A közlekedési ágazatban a közúti, a szárazföldi és belvízi közlekedésre és annak támogatására a többször módosított 1191/69-es és az 1192/69-es rendelet vonatkozik.<sup>507</sup> Erről lásd röviden az 4. fejezetben is. A tengeri közlekedésre a Tanács 3577/92/EGK rendelete, támogatására pedig egy 1997-es<sup>508</sup>, míg a légiközlekedés támogatására egy 1994-es bizottsági iránymutatás vonatkozik, amelyről részletesebben a 3. fejezetben is szó esik.<sup>509</sup> 2006. elején kiterjedt konzultáció folyt a 1191/69-es rendelet helyett egy új jogszabály elfogadásáról, de ez a fejezet írásáig még nem zárult le.<sup>510</sup>

#### **2.13.6.1. Közút, vasút, belvízi szállítás**

A Tanács 1969. június 26-i 1191/69/EGK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről címen kifejezetten azt kísérli meghatározni, hogy a fenti közlekedési alágazatokban, hogy értelmezendő a közszolgáltatási kötelezettség.

A jogszabály 2. cikke határozza meg a fogalmakat, és ezen belül a „közszolgáltatási kötelezettséget” mint olyan kötelezettségeket, „amelyeket a kérdéses fuvarozási vállalkozás nem vállalna, vagy nem ugyanilyen mértékben, illetve nem azonos feltételekkel vállalna, ha saját üzleti érdekeit tartaná szem előtt. Ezek a közszolgáltatási kötelezettségek a működtetési, a szállítási és a díjszabási kötelezettségekből állnak.” E három utóbbi fogalmat is részletesen meghatározza a jogszabály.<sup>511</sup> Nem minősülnek ilyen kötelezettségeknek azok

<sup>504</sup> Hivatalos fordítás: helyesen „közszolgáltatási”

<sup>505</sup> „...amennyiben nem írnak elő szigorúbb kötelezettségeket, mint amelyeket a saját nagykereskedőikre alkalmaznak, és e kötelezettségek a közegészségügy védelme érdekében indokoltak tekinthetők, és arányosak a védelemre vonatkozó célkitűzésekkel.”

<sup>506</sup> Lásd erről a 3. fejezetben és Winter (2004), 475-504.o. és Bovis (2005) 1329.o.

<sup>507</sup> OJ. L 156 1969

<sup>508</sup> Community guidelines on state aid to maritime transport [1997], OJ. C205/5.o.

<sup>509</sup> Az EKSZ 92. és 93. cikkeinek és az EGT-szerződés 61. cikkének alkalmazása az állami támogatásokra a repülési szektorban (OJ C 350, 10. 12. 1994., 5. o.)

<sup>510</sup> [http://www.dft.gokontrauk/stellent/groups/dft\\_about/documents/divisionhomepage/610362.hcsp](http://www.dft.gokontrauk/stellent/groups/dft_about/documents/divisionhomepage/610362.hcsp)

<sup>511</sup> A „működtetési kötelezettség” az a kötelezettség, amely egy fuvarozási vállalkozást abban a tekintetben terhel, hogy megtegyen minden szükséges intézkedést a folytonosság, rendszeresség és kapacitás meghatározott követelményeinek megfelelő szállítási szolgáltatás nyújtásának biztosítására bármilyen olyan útvonal vagy létesítmény tekintetében, amelyet engedéllyel vagy azzal egyenértékű meghatalmazással használhat. Ez a kötelezettség a kiegészítő szolgáltatások nyújtására

a rendelkezések, amelyek a gazdaság egészére vonatkozó általános árpolitikai intézkedésekből fakadnak, illetve olyan intézkedésekre, amelyeket a szállítási díjakra és feltételekre vonatkozó általános érvénnyel hoznak a közlekedési piacnak vagy egy részének a szervezésére tekintettel.

A jogszabály teljesen más megközelítésből indul ki, mint pl. a távközlési vagy az energiapiaci jogszabályok. Nem abból, hogy az inkumbens, korábbi monopolista nem kívánja piacra engedni az újakat és ennek keretében felhasználja az állam társadalompolitikai megfontolásait is, hanem abból, hogy a közös piac kialakítása érdekében bizonyos közszolgáltatási kötelezettségeket el kell törölni, de más ilyen kötelezettségeket még az érintett vállalatok akarata ellenében is kifejezetten fenn kell tartani (lásd a preambulumban), amennyiben az 1. cikk (2) bekezdése szerint azok *„alapvetően szükségesek a megfelelő szállítási szolgáltatások biztosításához”*.<sup>512</sup> Ezt tükrözi a 4. cikk, amely szerint a fuvarozási vállalkozások kötelesek, a tagállamok illetékes hatóságainál a kötelezettségek eltörlését kérelmezni, ha az ilyen kötelezettségek miatt gazdasági hátrányok érik őket. A kérelemben javasolhatják az alkalmazott közlekedési formák más formával való helyettesítését.

A rendelet 14. cikke alapján a rendelet hatálybelépése után egy kivétellel a tagállamok csak akkor róhatnak ki egy fuvarozási vállalkozásra új közszolgáltatási kötelezettségeket, ha az ilyen kötelezettségek elengedhetetlenek a megfelelő szállítási szolgáltatások nyújtásának biztosításához. Ilyen esetben, ha a fuvarozási vállalkozásokra nézve gazdasági hátránnyal vagy pénzügyi teherrel jár a kötelezettség, akkor az ilyen kötelezettségek elrendelésére vonatkozó döntés meghozatalakor az abból származó pénzügyi terhekre vonatkozóan ellentételezés juttatását is el kell rendelni. Erről bővebben a 5. fejezetben.

A közszolgáltatási kötelezettségek fenntartásából származó illetve a szállítási díjak és feltételek következtében a fuvarozási vállalkozásokra háruló pénzügyi terheket a rendelet szerint lehet ellentételezni. Az ellentételezés elveire vonatkozóan lásd az 5. fejezetben.

A 3. cikk szerint, ha a tagállamok illetékes hatóságai úgy döntenek, hogy egy közszolgáltatási kötelezettséget egészében vagy részben fenntartanak, és ha ezt több mint egyféle módon lehet megtenni úgy, hogy hasonló feltételeknek eleget téve mindegyik biztosítani tudja a megfelelő szállítási szolgáltatások nyújtását, az illetékes hatóságok a Közösség számára legkevésbé költséges módot választják.

A fenti rendelet felülvizsgálatára vonatkozó új bizottsági rendelettervezetet összhangba hozták az Altmark ügyből származó elvekkel és részletes szabályokat tartalmaz az utasokra vonatkozó maximális díjszabás vonatkozásában is.<sup>513</sup>

A rendelet szabályait részben az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény implementálja illetve egészíti ki magyar vonatkozásban. A törvény alkalmazásában a menetrend szerinti személyszállítás *„a menetrend alapján végzett, az utazási feltételek megtartásával bárki által igénybe vehető közszolgáltatás”*.

---

vonatkozó valamely kötelezettséget és azt a kötelezettséget is magában foglalja, mely szerint a szolgáltatások visszavonása után is jó állapotban kell fenntartani az útvonalakat, berendezéseket – amennyiben ez túlmegy a hálózat egészével kapcsolatos követelményeken – és létesítményeket. A „szállítási kötelezettség” olyan kötelezettség, amely abban a tekintetben terheli a fuvarozási vállalkozásokat, hogy személyeket vagy árukat fogadjanak és szállítsanak meghatározott díjakért és meghatározott feltételeknek megfelelően. A „díjszabási kötelezettség” olyan kötelezettség, amely abban a tekintetben terheli a fuvarozási vállalkozásokat, hogy azok, különösen az utasok egyes rétegei, egyes árukategóriák vagy egyes útvonalak tekintetében olyan, valamely hatóság által megszabott vagy jóváhagyott díjakat alkalmazzanak, amelyek ellentétesek a vállalkozás üzleti érdekeivel, és amelyek különleges díjszabási intézkedések bevezetéséből vagy módosításuk elutasításából fakadnak.

<sup>512</sup> Az 1. cikk (3) bekezdése szerint „a személyszállítás tekintetében az 1. cikk nem vonatkozik a bármely tagállam által az egy vagy több meghatározott személykategória érdekében előírt szállítási díjakra és feltételekre.”

<sup>513</sup> 27 COM (2005) 319 Final, 20 July 2005.

Azaz a törvény a közszolgáltatási kötelezettséget nem, csak a menetrend szerinti személyszállítást határozza meg, mégpedig közszolgáltatásként. A törvény szerint közszolgáltatási kötelezettséget abban az esetben tarthatnak fenn vagy rendelhetnek el, ha a) az adott közszolgáltatás biztosítását a köz érdeke megköveteli, és b) a közszolgáltatás gazdaságos ellátása más módon nem biztosítható, továbbá c) a szolgáltatónak kiegyenlíti a közszolgáltatási kötelezettségből eredő valós veszteségét.

A törvény egyebek mellett az ellátásért felelős közhatalmi szerv (önkormányzat vagy miniszter) feladatkörébe sorolja, hogy „a közszolgáltatási feladatok ellátására leginkább megfelelő, a legszínvonalasabb és a köz számára legkevesbé költséges szolgáltatást kínáló, legalkalmasabb szolgáltatót” válassza ki és bízza meg. Azaz a törvény állást foglal abban a kérdésben, hogy a legolcsóbb vagy az összességében legelőnyösebb ajánlatot kell kiválasztani, és az utóbbi mellett áll ki. Ezek mellett a törvény meghatározza:

- a közszolgáltatási megállapodás tartalmát;<sup>514</sup>
- 5.§-ában, hogy hogyan kell a közszolgáltatási feladatokat és a kapcsolódó követelményeket meghatározni;
- 6. §-ában, hogy hogyan kell a szolgáltatók kiválasztani – pályázaton, nyilvános ajánlatkéréssel<sup>515</sup> vagy közvetlenül<sup>516</sup> - és a pályázati kiírás tartalmi elemeit is.

#### **2.13.6.2. Tengeri fuvarozás és tengeri kikötők**

**Tengeri fuvarozás:** A tengeri fuvarozásra két a közszolgáltatásokat érintő dokumentum vonatkozik. A Tanács 3577/92/EGK rendelete (1992. december 7.) a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról,<sup>517</sup> és a Bizottság 1997-es iránymutatása a tengeri fuvarozással kapcsolatos állami támogatásokról.<sup>518</sup> A két dokumentum nem pontosan ugyanarra vonatkozik, hiszen az egyik a tagállamokon belüli tengeri kabotázs lehetőségét nyitja meg – fenntartásokkal más tagállamok fuvarosai előtt, míg a bizottsági dokumentum általában rendezi a tengeri fuvarozás támogatását, akárhol is kerüljön sor a fuvarra. Mind a kettő foglalkozik viszont a közszolgáltatásokkal, bár más aspektusból. A rendelet kivételként, hiszen a közszolgáltatás azt teszi lehetővé, hogy bizonyos útvonalakat mégse kelljen megnyitni a közösségi szolgáltatók előtt. Az iránymutatás pedig támogatási formaként.

A rendelet tizenhárom éves késéssel nyitotta meg a tagállamokon belüli tengeri hajózási piacot a többi közösségi fuvarozó előtt.<sup>519</sup> A rendelet 1. cikk (1) bekezdése a tengeri fuvarozási szolgáltatások (tengeri kabotázs) szolgáltatások megnyitását attól tette függővé,

<sup>514</sup> A közszolgáltatási megállapodásban a közszolgáltatás valamennyi feltételét - kiemelten a menetrendre, annak módosítására, a díjrendszerre és a szolgáltató esetleges veszteségeinek ellentételezésére vonatkozó rendelkezéseket - meg kell határozni. A szolgáltató megállapodás szerinti megbízására helyi járat esetén az önkormányzat, helyközi (távolsági) járat esetén a miniszter jogosult.

<sup>515</sup> Pályázat kiírásának mellőzésével, nyilvános ajánlatkérésen alapuló eljárás keretében bízható meg a szolgáltató, ha az ellátásért felelős által igényelt közszolgáltatás egyetlen járatra vagy vonalra korlátozódik és a szolgáltató pénzügyi ellentételezésre - ide nem értve a fogyasztói árkiegészítést - nem válik jogosulttá.

<sup>516</sup> Az ellátásért felelős pályázat nélkül, közvetlenül bízható meg szolgáltatót a szolgáltató által kezdeményezett, korábban nem biztosított közszolgáltatásra, ha az valós utazási igények ésszerű kielégítését szolgálja és nem jár együtt más szolgáltató közszolgáltatási szerződésben rögzített jogainak sérelmével vagy működőképességének veszélyeztetésével. E szolgáltatásért a szolgáltató veszteségkiegyenlítést nem kaphat.

<sup>517</sup> OJ L 364 , 12/12/1992 7-10.o. The Commission report of 24 February 2000 on the implementation of Regulation 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime cabotage (1997 - 1998). commission Report (2000) 99 final.

<sup>518</sup> Community guidelines on State aid to maritime transport (97/C 205/05) (Text with EEA relevance) (Published in the Official Journal: OJ C 205, 5.07.1997 Only text published in the OJ is authentic)

<sup>519</sup> Itt tehát nem a nemzetközi tengeri fuvarozásról, hanem csak a tagállamokon belüli, de potenciálisan más államban honos közösségi vállalkozó általi fuvarozásról volt szó.

hogy a közösségi fuvarozást biztosító hajók megfelelnek-e minden előírásnak, amely az adott tagállamban a tengeri kabotázs nyújtására vonatkozik. Mint a C-456/04. sz. a Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Olaszország) által előterjesztett kérelemre 2006. április 6-án eldöntött az Agip Petroli SpA és a Capitaneria di porto di Siracusa kontra a Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ügy jól egyébként jól mutatja, a rendelettel csak egyfajta részleges piacnyitás történt, a „gyeplőt nem dobták a lovak közé”, hiszen a tagállamok továbbra is fétekenyen őrzik saját szállítási piacukat: azt nem akarják megnyitni a nemzetközi verseny előtt, akármilyen trükköket alkalmaznak is a vállalatok.<sup>520</sup>

A rendelet a közszolgáltatási kötelezettségeket a 2.4. cikkben olyan kötelezettségekként határozta meg „amelyeket a közösségbeli hajótulajdonos, amennyiben a saját kereskedelmi érdekeit tartaná szem előtt, nem vállalna, illetve azonos mértékben vagy azonos feltételek mellett nem vállalna.” Azaz a meghatározás majdnem szó szerint azonos a másfél évtizeddel korábban elfogadott jogszabályok definícióival.<sup>521</sup> A közszolgáltatási kötelezettség a 2. cikk 3. bekezdése szerint megkötött és aszerinti tartalmú közszolgáltatási szerződésben kerül rögzítésre.<sup>522</sup>

Persze a tengeri hajózásban nemcsak szigetek között, hanem más földrajzi kontextusban is előírható közszolgáltatási kötelezettség (mondjuk a kikötők és az ultraperiférikus régiók vonatkozásában).<sup>523</sup> A rendelet alkalmazási köréből fakadóan azonban (tehát, hogy a tagállamon belüli vizeken a szigetek közötti kabotázásra vonatkozik), és abból, hogy a rendelet a közszolgáltatási szerződéseket a piac további nemzeti kézben tartásának eszközeiként kezeli, a rendelet 4. cikke szerint a tagállamok csak a szigetekről vagy a szigetekre irányuló, valamint a szigetek közötti kabotázásban közlekedő hajótársaságokkal köthetnek közszolgáltatási szerződéseket.<sup>524</sup> A spanyol szigetekkel kapcsolatos közszolgáltatási szolgáltatások ügyében<sup>525</sup> a Bizottság egyébként számos olyan feltételt azonosított a megkötött közszolgáltatási szerződésben – pl. spanyol lobogó alatt kellett nyújtani a szolgáltatást – ami megkérdőjelezte, hogy a kérdéses szolgáltatás a rendelet 4. cikke szerinti mentességből részesülhet-e.<sup>526</sup> Azaz a rendelet 4. cikke egyfajta mentességet biztosít a területi államnak, hogy piacát mégse nyissa meg, amennyiben közszolgáltatási kötelezettséget írt elő.

A rendelet szerint a közszolgáltatási kötelezettségek elrendelésekor a tagállamok csak a kiszolgálandó kikötőkre, a rendszerességre, a folyamatosságra, a járatsűrűségre, a szolgáltatás ellátásának képességére, a felszámítandó díjakra és a hajók személyzettel való ellátására nézve írhatnak elő kötelezettségeket. Érdekes az is, hogy a 4. fejezetben ismertetendő 1997-es bizottsági iránymutatás alapján a tengeri fuvarozással kapcsolatos állami támogatásokról némiképp más szempontok figyelembevétel írható elő ilyen

<sup>520</sup> A Bíróság az ügyben tisztázta, hogy a rendelet nem alkalmazható, ha nincs valódi nemzetközi elem a fuvarozásban. Ebben ugyanis az Agip Petroli kibérelte a görög lobogó alatt hajózó „Theodoros IV” nevű tartályhajót, hogy nyersolajat szállítson Maginsi és Gela, két, Sziciliában található helység között. 2001. december 6-i határozatában a kikötői hatóság megtagadta a fuvarozási engedélyt a Theodoros IV-től, azzal az indokolással, hogy a hajó személyzete, mivel fülöp-szigeteki állampolgárságú tengerészekből is áll, nem felel meg az olasz hajózási törvénykönyv 318. cikke előírásainak. Az AGIP a görög hajó alkalmazásával és egy rövid nyílt tengeren lefolytatott balasztúttal akarta legitimálni fülöp-szigeteki tengerészek alkalmazását.

<sup>521</sup> Érdekes megjegyezni, hogy a 4. fejezetben ismertetendő 1997-es bizottsági iránymutatás a tengeri fuvarozással kapcsolatos állami támogatásokról sokkal szélesebb körben teszi lehetővé ilyen kötelezettségek előírását. Community guidelines on State aid to maritime transport (97/C 205/05) (Text with EEA relevance) (Published in the Official Journal: OJ C 205, 5.07.1997) Only text published in the OJ is authentic

<sup>522</sup> Erről lásd a 2.13.4. pontban.

<sup>523</sup> Christopher Bovis: Public service obligations in the transport sector: the demarcation between state aids and services of general interest under EU law [2005] EBLR. 1329.o., 1334.o.

<sup>524</sup> A fenti rendelkezés elvileg csak a tagállamokon belüli szigetekkel kapcsolatos nemzeti kabotázásra vagy az ilyen szigetek közötti kapcsolatra vonatkozik. A jogszabály nem említi pl. a más államok szigetei vagy szárazföldjével fennálló kapcsolatot (mondjuk Bornholm és Németország vagy Korzika és Olaszország között).

<sup>525</sup> OJ. C 147/10 [1998]

<sup>526</sup> Lásd erről a 4. fejezetben is.

kötelezettség.<sup>527</sup> Eszerint - amennyiben szükséges - minden közösségbeli hajótulajdonos részére ellentételezés jár a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséért.

**Kikötők:** A kikötők az elmúlt évtizedekben állandó jogviták helyszínei és témái voltak, noha – vagy éppen azért mert – közösségi szabályozás a kikötői szolgáltatások liberalizációjára vagy általában működtetésére nem létezett.

A jogesetekből az bontakozik ki, hogy több állam kikötő működését mint olyat tekintette a legtöbb állam közérdekű szolgáltatásnak (service of general interest) és monopoljogot biztosított a ki- és berakásra illetve gyakorta a révkalauzi szolgáltatásokra, hogy a nagyobb hajók se tudják a szolgáltatások megkerülésével aláásni a kikötőt működtető társaság pénzügyi helyzetét.

A *Corsica Ferries* ügyben<sup>528</sup> és a *Merci* ügyben<sup>529</sup> arról volt szó, hogy bizonyos olasz kikötőkben az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fenntartása illetve a kizárólagos jogok fenntartása volt a kérdés.

Az *Enirisorse* ügyben<sup>530</sup> a kikötői közszolgáltatások költségének kompenzálását nem a költségekhez kötődően határozták meg, így az állami támogatásnak minősült. Eleve, mint az már fentebb szerepelt, nem volt világos, hogy miben állt a közszolgáltatás. Mint azt az ítélet 6-8. bekezdései is leírják, a kikötői eszközöket kezelő Aziende bevételei az általuk kezelt eszközökből és a kikötői díjak egy részéből (36. bekezdés) származtak, míg a működtetésen túli, elsősorban beruházási költségeket a Tengerészeti Minisztérium viselte, ha arra az Aziende bevételei nem nyújtottak fedezetet. Az Aziende bevételeit úgy maximalizálták, hogy egy 1974-es törvény alapján a kirakási díjakat akkor is meg kellett fizetni, ha a szolgáltatást igénybe se vették. Ugyanakkor a pontosan meg nem határozott közszolgáltatások tényleges költségeit nem határozták meg, ezekhez a költségekhez pedig semmilyen módon nem kötődött a tényleges kikötői díjak összege (aminek a valós költsége nyilván a forgalomhoz kötődött), sem pedig a Tengerészeti Minisztérium által nyújtott támogatás, mivel az utóbbi gyakorlatilag a veszteséget finanszírozta.

<sup>527</sup> Community guidelines on State aid to maritime transport (97/C 205/05) (Text with EEA relevance) (Published in the Official Journal: OJ C 205, 5.07.1997 Only text published in the OJ is authentic)

<sup>528</sup> *Corsica Ferries France* ügy C-39/89 *Corsica Ferries France* kontra Direction Générale des Douanes Françaises [1989] ECR 4441.o. Ennek az ügynek a genovai kikötőben és az ezzel kapcsolatos révkalauzi szolgáltatások képezték a jogvita tárgyát. A kikötőről ebben az esetben is megállapították, hogy az a közös piac jelentős részét képezi gazdasági jelentőségére tekintettel. A Bíróság megállapította többek között a tengeri szállításra vonatkozó szabályok megsértését a konkrét ügyben, hiszen az olasz hajók számára a révkalauzi szolgáltatás olcsóbb volt. A Bíróság alkalmazhatónak találta a 86. cikket, mivel a kikötői révkalauzok ténylegesen meghatározó befolyással rendelkeztek. Ugyanakkor a Bíróság azt mondta ki, hogy egy tagállam akkor sérti meg a 86.cikk (1) bekezdésével összefüggésben a 82.cikket, ha arra késztet egy vállalatot, hogy az piaci helyzetével visszaélve például különböző árakat alkalmazzon azonos helyzetekben különböző fogyasztók számára.

<sup>529</sup> C-179/90 [1991] ECR I-5889. o. Az alperes, a Siderurgica SpA ki akart rakatni egy hajórakományt a genovai kikötőben. Bár a hajónak megvolt a kirakodáshoz szükséges felszerelése és legénysége, a munkát csak olyan dokkmunkára szakosodott vállalat végezhetette (a Bíróság kétségbe vonta azt, hogy a dokkmunka a szerződés 86.cikk (2) bekezdése szerinti általános gazdasági érdekhez kötődő tevékenység volna (27. bekezdés)), amely csak olasz alkalmazottakkal dolgozott. A Bíróság megállapította, hogy ez az eljárás a Római Szerződés 39. cikkébe ütközik. A Siderurgica kénytelen volt a felpereshez, a Merci SpA-hoz fordulni, amelynek kizárólagos joga volt a dokkmunka megszervezésére. A Merci által megrendelt munka ellenére a rakományt a Siderurgica mégsem kapta meg időben kikötői sztrájkok miatt. A Bíróság (az ítélet 16. bekezdésében) kimondta, hogy bár a különleges és a kizárólagos jog fennáll, az a 86.cikk (1) bekezdése értelmében önmagában nem jogellenes. A Bíróság szerint azonban a jog biztosítása a szerződésbe ütközhet, ha a vállalkozás már pusztán a jog gyakorlásával elkerülhetetlenül megsérti a Római Szerződést, és ha a kizárólagos jog szerkezete olyan, hogy az a jogosult szervezetet megkülönböztető gyakorlat folytatására csábíthatja. Így végül is a Bíróság megállapította azt, hogy a Merci a 81. és a 82.cikk összefüggésében szinte valamennyi lehetséges jogsértést elkövetve: nem igényelt szolgáltatások igénybevételére kötelezett más személyt; a szolgáltatás értékénél magasabb árakat alkalmazott; elzárkózott a szolgáltatások árát csökkentő modern technológia alkalmazásától; lassította ez által a szolgáltatás tárgyát képező rakodó munkát; végül a bizonyos fogyasztóknak nyújtott engedményeket más fogyasztókkal szemben érvényesített áremelésekkel ellensúlyozta. A Bíróság megállapította, hogy mindez a visszárlás nem következett volna be a kizárólagos jog hiányában, és hogy a különleges jog gyakorlása miatt keletkeztetett többletköltség hátrányosan érinti az egységes piacon belüli kereskedelmet.

<sup>530</sup> *Enirisorse* kontra *Amministrazione delle Finanze*, [2003] ECR I-14243.o.

Az Enirisorse ügyben a Bíróság a GT-Link ügyben<sup>531</sup> hozott ítéletére hivatkozva kifejtette, hogy a kereskedelmi kikötők működtetése általában nem minősül általános érdekű szolgáltatásnak illetve a kikötő működtetése nem minősül szükségszerűen a közszolgáltatási kötelezettség teljesülésének. A Bíróság megállapította, hogy a kikötők működtetésével foglalkozó Aziende megbízását az olasz Corte Suprema di Cassazione el sem juttatta a Bíróságnak így az abban foglalt pontosan meghatározott kötelezettségekre sem derülhetett fény.<sup>532</sup> Így a Bíróság nem is tudta vizsgálni, hogy a közszolgáltatás csak a kis-és berakásra, vagy a dokkolás biztonságával kapcsolatos szolgáltatásokra is kiterjedt-e.<sup>533</sup>

### **2.13.6.3. Légi szállítás**

A „közszolgáltatási kötelezettség” és a „közérdek” fogalmát alkalmazza a TANÁCS 1992. július 23-i 2408/92/EGK rendelete a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról.<sup>534</sup> A fenti módon meghatározott közszolgáltatási kötelezettség az a rendelet 4. cikke szerint akkor írható elő, ha az a „fejlődés szempontjából nélkülözhetetlennek minősül”. Az ilyen kötelezettség eltér az egyetemes szolgáltatástól, de ahhoz nagyon hasonló fogalom, mert míg az egyetemes szolgáltatásnak inkább szociális, addig a fenti rendeletben meghatározott közszolgáltatási kötelezettségnek inkább gazdasági aspektusai vannak.

A rendelet a 2. cikk o) pontjában az alábbiakban határozza meg a közszolgáltatási kötelezettséget: *”a légifuvarozó kötelezettsége egy tagállamtól kapott engedély alapján üzemeltetett valamennyi útvonalhoz kapcsolódóan mindazon intézkedések meghozatalára, amelyek olyan színvonalú szolgáltatás biztosításához szükségesek, amelyek megfelelnek a folyamatosság, rendszeresség, kapacitás és árképzés rögzített normáinak, mely normáknak a légifuvarozó kizárólag csak üzleti érdekeire figyelemmel nem felelne meg.”*

Ugyanezen rendelet 4. cikke szerint az érintett tagállam a Bizottság és az érintett légifuvarozók tájékoztatását követően írhat elő közszolgáltatási kötelezettséget olyan repülőtérre irányuló menetrendszerű légijáratokra, amely repülőtér az adott tagállam területén lévő peremterületet vagy fejlődő régiót szolgál ki, vagy a területén lévő regionális repülőtérhez kapcsolódó ritkán használt útvonalon található. A szolgáltatási kötelezettség olyan mértékben írható elő, hogy az biztosítsa az adott útvonalon nyújtott menetrendszerű légijárat kielégítő jellegét, amely megfelel a folyamatosság, rendszeresség, kapacitás és árképzés rögzített normáinak. A Bizottságnak a Hivatalos Lapban teszi közzé e közszolgáltatási kötelezettségeket. A menetrendszerű légijáratok kielégítő jellegét a tagállamok a közérdekre, az egyéb közlekedési eszközök igénybevételének a lehetőségére, a viteldíjak és feltételek és útvonalon fennálló piaci viszonyokra tekintettel.

Azokban az esetekben, amikor egyéb közlekedési eszközök nem tudják biztosítani a kielégítő és folyamatos szolgáltatást, az érintett tagállam a közszolgáltatási kötelezettségek keretében előírhatja, hogy az útvonalat üzemeltetni szándékozó légifuvarozó köteles garantálni a vonal működtetését egy külön meghatározandó bizonyos időtartamra, a közszolgáltatási kötelezettség egyéb előírásainak megfelelően.

Ha a közszolgáltatási kötelezettség alá tartozó útvonalon a menetrendszerű légijáratok üzemeltetését még egyetlen légifuvarozó sem kezdte meg, a tagállam - maximum hároméves időtartamra - jogosult egyetlen légifuvarozóra korlátozni az ezen útvonalhoz történő hozzáférést. E járatok üzemeltetésének jogát nyilvános pályázat alapján ítélik oda. A pályázati felhívást közzéteszik a *Hivatalos Lapban*.

<sup>531</sup> C-242/95 GT-Link [1997] ECR I-4449, 52. bekezdés

<sup>532</sup> Az ítélet 34. bekezdése.

<sup>533</sup> Az ítélet 37. bekezdése.

<sup>534</sup> OJ. L. 240, 1992.08.24.

1998-ig a görög és portugál szigetek fejletlen infrastruktúrájuk miatt nem tartoztak a 2408/92-es rendelet hatálya alá, esetükben érvényes volt a 88. cikk (3) bekezdése és a támogatásokat is be kellett sorolni valamelyik mentesítő kategóriába.

#### **2.13.6.4. Légi kikötők**

Mint arról alább az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében lesz szó, a Bizottság 2005-ben Közleményt tett közzé bizonyos repülőterek és légi járatok finanszírozásáról.<sup>535</sup> Ebben a körben a Bizottság kimondta a Közlemény 34. pontjában, hogy „A repülőterek által végzett bizonyos tevékenységeket az illetékes hatóság általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősítheti. A hatóság ez esetben a repülőtér üzemeltetőjének bizonyos számú közszolgáltatási kötelezettséget ír elő, hogy biztosítsa az általános közérdek érvényesülését. Ilyen körülmények között a repülőtér üzemeltetőjét a hatóságok pénzügyi kompenzációban részesíthetik a közszolgáltatási kötelezettség ellátásakor felmerülő többletköltségeikért. E tekintetben rendkívüli esetekben nem zárható ki, hogy egy repülőtér üzemeltetése egészében véve általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősüljön. Az állami hatóság ez esetben közszolgáltatási kötelezettségeket írhat elő egy ilyen – például egy elszigetelt régióban található – repülőtérre, és határozhat azok esetleges kompenzálásáról...”

A Közlemény hivatkozott az Altmark-döntés 1. feltételére is ezen túl 66. pontjában kimondta, hogy a „repülőtér közszolgáltatási feladatokkal való ellátásának egy vagy több hivatalos dokumentum tárgyát kell képeznie...Ezeknek ...minden, a közszolgáltatáshoz kapcsolódó fajlagos költségek megállapításához szükséges információt tartalmazniuk kell...”.<sup>536</sup>

#### **2.13.7. Villamosenergia és gázszolgáltatás**

##### **2.13.7.1 Az EKSZ 86. Cikk (2) bekezdése – az Almelo döntés**

Az EKSZ 86. Cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, de különösen az általános gazdasági érdekű szolgáltatás koncepciójának határait a Bíróság az Almelo-döntésben<sup>537</sup> értelmezte.

Az 1994-ben kezdődött ügyben a bonyolult holland villamos energia-elosztási rendszer<sup>538</sup> képezte a vita tárgyát. A holland háromszintű rendszerben a regionális szolgáltatók – mint például az IJsselmij –kizárólag a SEP-től vehettek áramot és azt csak a területükön lévő helyi szolgáltatóknak – mint például Almelo önkormányzatának – adhatták tovább, amelyek pedig csak a regionális szolgáltatótól vehették az áramot. Ezen túlmenően a termelők és a regionális szolgáltatók tekintetében jogszabályi importtilalom is érvényben volt.

1988-ban néhány helyi szolgáltató – tekintettel az importtilalomra, a kizárólagos vásárlási kötelezettségre, valamint arra, hogy az IJsselmij arra hivatkozva megemelte a díjakat, hogy csak így tudja ellátni a távoli területeket is – panaszt nyújtott be a Bizottsághoz.

<sup>535</sup> A Bizottság közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról EGT vonatkozású szöveg. Hivatalos Lap C 312, 09/12/2005 o. 0001 - 0014

<sup>536</sup> Különösen a következőket kell pontosan meghatározniuk: a közszolgáltatási kötelezettség pontos jellege, az érintett üzemeltetők és terület, a repülőtérnek megítélt valamennyi különleges vagy kizárólagos jog jellege, a kompenzáció számításának, ellenőrzésének, felülvizsgálatának paraméterei, az esetlegesen túlzott vagy nem elégséges mértékű kompenzáció elkerülésének módjai, és ebben az esetben a kijavítás módjai.”

<sup>537</sup> Case C-393/92, Municipality of Almelo and others kontra NV Energiebedrijf IJsselmij ECR. [1994] I-1477.o.

<sup>538</sup> Amelyben a villamos energiát a SEP nevű -, az erőművek együttműködésének biztosítására alapított - holland vállalkozás szállította a regionális szolgáltatóknak.



Az ügy végül a Bíróság elé került, amely megállapította, hogy a kizárólagossági kikötés önmagában az EKSZ 81. cikkébe, az eleve erőfölényes helyzetben lévő vállalkozás javára biztosított kizárólagossági kikötés pedig az EKSZ 82. cikkébe is beleütközik amiatt, hogy ez utóbbi erőfölényes helyzettel való visszaélést is eredményez. A Bíróság – a döntéshez szükséges szempontok megjelölésével – a helyi bíróság megítélésére bízta annak eldöntését, hogy alkalmazható-e az EKSZ 86. Cikk (2) bekezdése, vagyis a kizárólagosság fenntartása elengedhetetlenül szükséges-e az Ijsselmij tevékenységének zavartalan folytatásához.

A Bíróság ezen szempontok közül első helyen említette meg azt a kérdést, hogy a megfelelő általános gazdasági érdek megléte mellett (ez lehet az egyetemes szolgáltatás, de lehet a környezetvédelem által igényelt többletintézkedések költsége is) az alkalmazott rendszer versenytorzító jellege arányban áll-e az elérni kívánt céllal és nem terjeszkedik-e a szükséges mértéken túl.

Az ügyben – melyet a Bíróság még az Európai Parlament és a Tanács a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló, a tanulmány írásakor már nem hatályos 96/92/EK irányelvének („Első Villamosenergia Irányelv”) hatályba lépését megelőzően bírált el - a Bíróság rámutatott arra, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozásnak biztosítani kell - azon a területen, amelyet a koncesszió érint – az összes fogyasztó (legyen az akár helyi szolgáltató, akár végfogyasztó) folyamatos villamos energiával történő ellátását a mindenkor felmerülő keresletet kielégítő mértékben, azonos tarifák alkalmazásával valamint olyan feltételek mellett, amely csak objektív, valamennyi fogyasztóra irányadó kritériumok szerint módosítható.

#### **2.13.7.2 Az Első Villamosenergia Irányelv**

Az Első Villamosenergia Irányelv 3. Cikkének (2) bekezdése kifejezetten kimondta, hogy a tagállamok általános gazdasági érdekből közszolgáltatási kötelezettségeket írhatnak elő a villamosenergia-ágazatban működő vállalkozások számára a biztonságra (ideértve az ellátás biztonságát), a rendszerességre, az ellátás minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre vonatkozóan.

Az ilyen kötelezettségeknek egyértelműen meghatározottnak, átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és ellenőrizhetőnek kell lenniük; a tagállamok a kötelezettségeket és bármely módosításukat haladéktalanul kihirdetik, és erről értesítik a Bizottságot. A fent említett közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének eszközeként bármely tagállam hosszú távú tervezést vezethet be, amennyiben ezt tartja szükségesnek.

**A közszolgáltatás fogalma** Az Első Villamosenergia Irányelv a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát nem határozta meg, azonban a Bizottság *Completing the internal energy market*<sup>539</sup> című munkaanyaga e terminológia értelmezését illetően adott azért némi támpontot. A Bizottság leszögezte, hogy majdnem minden tagállamban léteznek a közszolgáltatási kötelezettség körébe tartozó rendelkezések, amelyeknek alapvetően három nagy csoportja különíthető el:

Az első kategória az egyetemes szolgáltatással valamint a fogyasztók általános védelmével<sup>540</sup>; a második kategória a környezet védelmével<sup>541</sup>, a harmadik kategória pedig

<sup>539</sup>Brussels, 12.03.2001 SEC(2001) 438 COMMISSION STAFF WORKING PAPER Completing the internal energy market

<sup>540</sup>Az első kategóriát illetően számos tagállam vezetett be speciális rendelkezéseket. Ausztriában például az elérhető árra helyezték a hangsúlyt, míg egyéb tagállamokban, így Franciaországban valamint Görögországban a nem feljogosított fogyasztókra hatósági ár volt alkalmazandó. Az Egyesült Királyság az idős, a szegény és a fogyatékos fogyasztók védelmének biztosítására külön kötelezettségeket vezettek be, akárcsak a svéd fogyasztók esetében, akiknek a szolgáltatásból kizárása tilos, ha azok hátrányos helyzetű fogyasztók.

<sup>541</sup>A második kategóriát illetően Ausztria, Németország, Dánia és Görögország speciális rendelkezéseket vezetett be a villamos energia környezetbarát módon történő termelésének ösztönzése érdekében.

az ellátás-biztonsági megfontolásokkal, a kereslet és a kínálat összehangolásával valamint a tartalékkapacitások fenntartásával kapcsolatos.

**A közszolgáltatás a gyakorlatban** A Bizottság 2000. május 16-án közzétett közleményében<sup>542</sup> arra a megállapításra jutott, hogy az Első Villamosenergia Irányelv égisze alatt a piacnyitás hatásai mind magának a piacnak a fejlődése szempontjából, mind pedig a piacnyításnak a kapcsolódó lényeges területekre, így a közszolgáltatásokra gyakorolt hatása szempontjából pozitívnak tekinthetők. Leszögezte azonban ugyanakkor azt is, hogy az egységes belső villamos energia piac megvalósítása érdekében szükségessé váltak további lépések.<sup>543</sup>

A Bizottság a fenti közleményben rámutatott arra, hogy a közszolgáltatás a vertikum egyes szintjein mást-mást jelent. Átviteli, elosztói szinten a Bizottság elfogadta, hogy maga az átviteli és elosztó hálózatok üzemeltetése közszolgáltatás, hiszen ezek mellett, hogy monopóliumok, valamennyi állampolgár és az ipar számára is lényeges szolgáltatást nyújtanak.<sup>544</sup> A termelésben közszolgáltatásnak a környezetvédelmi követelményeknek történő megfelelést, más esetekben bizonyos mennyiségű megújuló energia előállítását tekintette. A szállításban speciális közszolgáltatási természetű követelmények előírását tekintik közszolgáltatásnak.<sup>545</sup>

A Bizottság arra irányuló benchmarking elemzése, hogy az egyes tagállamokban az Első Villamosenergia Irányelv égisze alatt milyen szinten teljesültek a közszolgáltatási kötelezettségek, rámutatott arra, hogy a piacnyitás nem eredményezte a közszolgáltatások színvonalának csökkenését.

A fenti pozitív tapasztalatok ellenére a Bizottság elérkezettnek látta az időt további – a már kidolgozott intézkedések – kikényszerítésére irányuló lépések megtételére. E tekintetben leszögezte, hogy az egyik legalapvetőbb jelentőségű közszolgáltatás – azaz a háztartási fogyasztók villamos energia ellátása – az egységes piac és az Első Villamosenergia Irányelv kulcsfontosságú alapelve, és annak biztosítására a tagállamok kötelesek megtenni a megfelelő intézkedéseket.

**Közszolgáltatás Magyarországon** Annak fényében, hogy az Első Villamosenergia Irányelv a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát nem határozta meg, többek között a Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint is nehéz megítélni, hogy a jelen fejezet írásakor hatályos magyar „közüzemi szolgáltatási kötelezettség” megfelel-e az uniós közszolgáltatási követelményeknek.<sup>546</sup>

1994-ben a villamosenergia fejlesztéséről, átviteléről és elosztásáról szóló 1962. évi IV. törvényt a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról szóló 1994. évi XLVIII. törvény („Régi VET”) váltotta fel. A Régi VET 48. § (1) bekezdése értelmében a szolgáltatót az engedélyben meghatározott működési területen szolgáltatási kötelezettség

<sup>542</sup>Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Completing the internal energy market / \* COM/2001/0125 final \*/

<sup>543</sup>Az irányelv hatálybalépését megelőzően ez az általános közszolgáltatási kötelezettség majdnem minden tagállamban állami tulajdonban lévő és az állam által működtetett villamos energia valamint gáztermelési és szállítási tevékenység útján valósult meg. Ilyen körülmények között a közszolgáltatások fenntartása érdekében nem volt szükség részletes szabályokra. Amint azonban a piacnyításra sor került, a tagállamok a közszolgáltatások minimum szintjét meghatározó szabályozási rendszereket dolgoztak ki.

<sup>544</sup>Tipikusan ez a helyzet a liberalizált piacok esetében, hiszen a átviteli és az elosztóhálózat a verseny fenntartása és fejlődése szempontjából kulcsfontosságú infrastruktúrának minősülnek. Ennek megfelelően minden tagállam előírt a hálózatzüzemeltetők számára bizonyos minimum közszolgáltatási kötelezettségeket, például azt, hogy a hálózatzüzemeltetők minden állampolgár számára és ésszerű feltételekkel garantálják a hálózati hozzáférést.

<sup>545</sup>Például számos tagállam azonos helyzetű fogyasztókra nézve azonos tarifákat, míg alacsonyabb jövedelmű fogyasztók részére speciális tarifákat írt elő.

<sup>546</sup>A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL JELENTÉSE A MAGYAR VILLAMOSENERGIA PIACON LEFOLYTATOTT ÁGAZATI VIZSGÁLATRÓL, nyilvános szakmai vitára bocsátott TERVEZET, Budapest, 2005. december.22.

terhelte, méghozzá hatósági áron. A közüzemi célú termelést<sup>547</sup> kötelezően fel kellett ajánlani a szállítónak.<sup>548</sup>

Az Új VET<sup>549</sup> legfőbb jellegzetessége, hogy továbbra is a teljes körű, közüzemi szerződésen alapuló kötelező villamos energia-ellátás talaján, azonban párhuzamosan kezeli a versenypiac és a közüzem együttélését.

A jelen tanulmány írásakor már folyamatban van az új magyar villamos energia (és gáz)piaci modell kidolgozása, amelyet alapvetően két tényező tett szükségsszerűvé: egyrészt a Második Villamosenergia Irányelv<sup>550</sup> rendelkezéseinek történő megfelelés, másrészt a jelen tanulmány írásakor hatályos kettős piaci modell feszültségei.<sup>551</sup>

### 2.13.7.3 A Második Villamosenergia Irányelv

A Második Villamosenergia Irányelv (és a Második Gázirányelv<sup>552</sup>) mind a közszolgáltatás, mind az egyetemes szolgáltatás fogalmát használja.

**Közszolgáltatás** Mindkét irányelv preambuluma 26.<sup>553</sup> illetve 27.<sup>554</sup> bekezdése leszögezi, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése az irányelvek egyik alapvető követelménye.

A közszolgáltatási kötelezettségekről a Villamosenergia Irányelv 3. Cikke (és ehhez hasonlóan a Gázirányelv 3. Cikke) - rendelkezik, kimondva, hogy a tagállamok intézményi szervezetükre építve és a szubszidiaritás elvét figyelembe véve kötelesek gondoskodni arról, hogy a villamosenergia-ipari (vagy értelemszerűen gázipari) vállalkozásokat az irányelv elvei szerint működtessék, azzal a céllal, hogy versengő, biztonságos és környezeti szempontból fenntartható villamosenergia-piac alakuljon ki, továbbá nem alkalmaznak megkülönböztetést ezekkel a vállalkozásokkal szemben sem a jogok, sem a kötelezettségek tekintetében.<sup>555</sup>

A Második Villamosenergia (és Második Gáz) Irányelv feljogosítja a tagállamokat arra, hogy az EKSZ vonatkozó rendelkezéseinek teljes tiszteletben tartásával – különös tekintettel a 86. Cikkre – a villamosenergia (illetve a gázipari) ágazatban működő vállalkozások

<sup>547</sup> Régi VET, 41. § (1) bekezdés

<sup>548</sup> Újdonságként jelent meg a Régi VET-ben, hogy a piacra lépést engedélykötelessé tette, továbbá bevezette a fogyasztóvédelem intézményét, a kötelező ellátás felelősségét az engedélyesekre telepítette, cserébe pedig területi kizárólagos jogot biztosított a számukra. Ezzel összefüggésben a Régi VET meghatározta a természetes monopolhelyzet fogalmát olyan piacszerkezetként, amikor a villamos energia szállítására, szolgáltatására irányuló tevékenység végzése során a piaci törvények nem, vagy nem megfelelően érvényesülnek, mert a fogyasztónak nincs választási lehetősége. Régi VET, 21. § (1) bekezdés: „a működési engedély a) a villamos energia szállítására, b) meghatározott területen a villamos energia közcélú szolgáltatására kizárólagos jogot biztosít.”

<sup>549</sup> 2001. évi CX törvény a villamos energiáról

<sup>550</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

<sup>551</sup> JAVASLAT AZ ÚJ VILLAMOSENERGIA-PIACI MŰKÖDÉSI MODELL KIALAKÍTÁSÁRA (szakmai konzultációt követő 2. sz. változat (Modelljavaslat), hozzáférhető a [http://www.eh.gokontrahu/gcpdocs/200603/microsoftwordmodell\\_2szvlt\\_honlapra.pdf](http://www.eh.gokontrahu/gcpdocs/200603/microsoftwordmodell_2szvlt_honlapra.pdf) honlapon

<sup>552</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

<sup>553</sup> Villamos energia irányelv

<sup>554</sup> Gázirányelv

<sup>555</sup> A 3.cikk (2) bekezdése így szól: „(2) A Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek teljes tiszteletben tartásával – különös tekintettel annak 86. cikkére – a tagállamok a villamosenergia-ágazatban működő vállalkozások számára általános gazdasági érdekből előírhatnak olyan közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek a biztonságra, az ellátás biztonságát is beleértve, az ellátás folyamatosságára, minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre, beleértve az energiahatékonyságot és az éghajlat védelmét, vonatkoznak. Ezeknek a kötelezettségeknek világosan meghatározottaknak, átláthatóknak, megkülönböztetéstől menteseknek és ellenőrizhetőeknek kell lenniük, és garantálniuk kell a nemzeti fogyasztókhöz való hozzáférés egyenlőségét az Európai Unió villamosenergia-ipari vállalkozásai számára. Az ellátás biztonsága, az energiahatékonysági/keresletoldali szabályozás és a környezetvédelmi célok teljesítése vonatkozásában – amint arra ez a bekezdés hivatkozik – a tagállamok hosszú távú tervezést vezethetnek be, figyelembe véve annak lehetőségét, hogy harmadik személy is hozzáférést kér a hálózathoz.”

számára általános gazdasági érdekből olyan közszolgáltatási kötelezettségeket írjanak elő, amelyek a biztonságra - az ellátás biztonságát is beleértve -, az ellátás folyamatosságára, minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre - beleértve az energiahatékonyságot és az éghajlat védelmét - vonatkoznak.

A Második Villamosenergia (és Második Gáz) Irányelv kimondja továbbá, hogy ezeknek a kötelezettségeknek világosan meghatározottaknak (alább a), átláthatóaknak (alább b), megkülönböztetéstől menteseknek (alább c) és ellenőrizhetőeknek (alább d) kell lenniük, és garantálniuk kell a nemzeti fogyasztókhöz való hozzáférés egyenlőségét az Európai Unió villamosenergia (illetve) gázipari vállalkozásai számára. E szempontokat a Bizottság értelmezte.<sup>556</sup>

(a) a közszolgáltatási kötelezettségeket világosan meg kell határozni

A Második Villamosenergia Irányelv (és a Második Gázirányelv) 3. Cikkének (2) bekezdése határozza meg azokat a területeket, ahol közszolgáltatási kötelezettségeket lehet bevezetni.<sup>557</sup>

A Bizottság szerint a közszolgáltatási kötelezettségeknek a kérdéses az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kell kapcsolódniuk olyan módon, hogy a meghatározott kötelezettségeknek közvetlenül az általános gazdasági érdekű szolgáltatást kell kielégíteniük. A kötelezettségeket pedig úgy kell kiróni, hogy azok a Közösség érdekeivel ellentétes módon ne korlátozzák a kereskedelmet.<sup>558</sup>

(b) A közszolgáltatási kötelezettségeknek átláthatóaknak kell lenniük

A közszolgáltatási kötelezettségek közzétételének célja a piac átláthatóságának biztosítása az energiapiaci szereplők számára és lehetővé tenni nekik, hogy ajánlatot nyújtsanak be a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésére.<sup>559</sup> A tagállamok a Bizottság megjegyzésének közzétételéig nem tájékoztatták a Bizottságot ezekről az intézkedésekről, azóta azonban igen.

Az átláthatóság kritériumának teljesítése érdekében a Bizottság szerint a közszolgáltatási feladatot olyan állami dokumentumba kell foglalni, *“amely jogszabályi vagy szabályozási eszköz, szerződés vagy utasítás formáját ölti.”*<sup>560</sup>

(c) A közszolgáltatási kötelezettségek odaítélésének megkülönböztetéstől mentesnek kell lennie

<sup>556</sup> Az ellátás biztonsága, az energiahatékonysági/keresletoldali szabályozás és a környezetvédelmi célok teljesítése vonatkozásában a tagállamok hosszú távú tervezést vezethetnek be, figyelembe véve annak lehetőségét, hogy harmadik személy is hozzáférést kér a hálózathoz. A közszolgáltatási kötelezettségekre vonatkozó fentebb említett négy követelményt a Bizottságnak a két irányelvhez fűzött – a Bizottságra nem kötelező – megjegyzése magyarázza, amelynek célja azoknak az intézkedéseknek a meghatározása, amelyeket a tagállamok kötelesek megtenni annak érdekében, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése ne torzítsa a versenyt, és ne lassítsa a piacnyitást a Második Villamosenergia és Gázirányelv által meghatározott ütemét. NOTE OF DG ENERGY & TRANSPORT ON DIRECTIVES 2003/54 EC AND 2003/55 EC ON THE INTERNAL MARKET IN ELECTRICITY AND NATURAL GAS, PUBLIC SERVICE OBLIGATIONS 16.1.2004, hozzáférhető a <http://europa.eu.int/comm/energy/library/438.pdf> honlapon

<sup>557</sup> A 2001 márciusában beterjesztett jogalkotási javaslatokhoz mellékelt munkadokumentumokban a bizottság megadta a tagállamokban a közszolgáltatási kötelezettségek tekintetében hozott fő intézkedések első összefoglalását: (lásd: <http://europa.eu.int/comm/energy/library/438.pdf> 5. 6. és 7. szakasz).

<sup>558</sup> Míg azonban a szubszidiaritás elvéből kiindulva a tagállamok maguk határozzák meg, hogy mi minősül ÁGÉSZ-nak, azt a Közösség ellenőrzi, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése ne legyen ellentétes a Közösség érdekeivel.

<sup>559</sup> A Második Villamosenergia (és Gáz) Irányelvek 3. Cikk (9) bekezdése nem módosítja az Első Villamosenergia (és Gáz) Irányelvek szövegét, a tájékoztatói kötelezettséget viszont kiterjeszti az új 3. Cikk (2) és (3) bekezdésének alkalmazására hozott intézkedésre, függetlenül attól, hogy ezen intézkedésekhez szükség van-e az irányelvektől való eltérésre.

<sup>560</sup> Ebben a hivatalos dokumentumban meg kell határozni (1) a közszolgáltatási kötelezettségek jellegét; (2) az érintett vállalkozásokat és területet; (3) a vállalkozás értékesítési árainak és az árfelülvizsgálat feltételeinek meghatározására vonatkozó felelősséget; (4) a vállalkozásoknak adott bármilyen kizárólagos vagy különleges jogok jellegét; (5) a vállalkozásoknak nyújtott bármilyen kompenzáció összegét és az esetleges felülvizsgálati klauzulákat; (6) a kötelezettségekkel lefedett időszakot.

A tagállamok különféle, de megkülönböztetéstől mentes közszolgáltatási kötelezettségeket róhatnak az ágazat vállalkozásaira. A Bizottság álláspontja szerint a kötelezettségeket versenytárgyaláson illetve nyilvános eljárásban kell megpályáztatni és „kiróni”, ez a Második Villamosenergia Irányelv 3. Cikkében meghatározott megkülönböztetéstől mentesség tényleges garantálásának egyetlen módja.<sup>561</sup>

(d) A közszolgáltatási kötelezettségeknek ellenőrizhetőeknek kell lenniük

A Bizottság - a gázágazat közszolgáltatási kötelezettségeiről szóló 1999. április 29-i feljegyzése szerint - a neki bejelentett a tagállamok által megállapított kötelezettségekre vonatkozóan lefolytatott/lefolytatandó ellenőrzések során a következő szempontokat vizsgálja:

- a közszolgáltatási kötelezettségek megfelelnek-e az irányelveknek, az adott kötelezettség általános gazdasági érdeket kielégítő szolgáltatáshoz kötődik vagy sem;
- a kitűzött cél megvalósítására a javasolt intézkedés arányos-e;
- a javasolt intézkedés szükséges-e és vannak-e alternatív intézkedések)

Az ellenőrzés során a Bizottság az intézkedést más tagállamok gyakorlatához is viszonyítja.

### **2.13.8. Közszolgálati műsorszolgáltatás**

**Történetileg.** Történetileg három, egymással szorosan összefüggő okot szokás felsorakoztatni az európai közszolgálati műsorszolgáltató szervezetek létrehozására harmincas-ötvenes években:<sup>562</sup>

- az első műszaki jellegű és a spektrum szűkösségre vezethető vissza;<sup>563</sup>
- a második ok az volt, hogy az európai államok többségében tisztában voltak a műsorszolgáltatás<sup>564</sup> hatásával és ezt a potenciált maximalizálni kívánták;<sup>565</sup>
- a harmadik ok ahhoz a meggyőződéshez kapcsolódott, hogy a piac nem képes a közszolgálati műsorszolgáltatókra szabott szerep betöltésére.<sup>566</sup>

<sup>561</sup> Meg kell különböztetni azokat a kötelezettségeket, amelyeket csak a rendszerirányítóra lehet kiróni. Ha ez természetes monopólium, nem lehet pályázati eljárást lefolytatni.

<sup>562</sup> Lásd a témában Marton Lídia: a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása PhD dolgozat at [http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/marton\\_lidia.pdf](http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/marton_lidia.pdf); Atkinson, Dave: La télévision publique à l'ère de la concurrence. In: La télévision de service public: les défis du XXIe siècle. UNESCO, 1997; Blanchart, Jean-Louis: Is Public Service Broadcasting Compatible with the Free-market Economy? in Diffusion, Quarterly Journal of the European Broadcasting Union, Summer 1999. 6-9.o.; Blumler, Jay G - Hoffmann-Riem, Wolfgang: New Roles of Public Service Television in Western Europe: challenges and prospects in Journal of Communication, vol 42, n 1, Winter 1992, 21-22.o.

<sup>563</sup> Mivel a rendszer kialakulásakor a 30-as években a rendelkezésre álló frekvenciák száma korlátozott volt, részben az interferencia elkerülése érdekében szabályozták a frekvenciák használatát és mint szűkös erőforrást (közjóságot) és a közérdek szemmel tartásával kell gondoskodni a használatukról.

<sup>564</sup> A "műsorszolgáltatás" fogalma fontos. Korábban a műsorszolgáltatók azaz a TV-k illetve rádiók műsorokat gyártottak, azokat műsorfolyamba szerkesztették, valamint az így összeállított műsort sugározták is. A hetvenes években a legtöbb államban a földi sugárzású műsorok terjesztését külön társaságba szervezték, a műholdas és az internetes sugárzást maguk a műsorszolgáltatók kezdték. A másik két funkciót pedig mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi szolgáltatók végzik.

<sup>565</sup> Európában a műsorszolgáltatásra inkább mint a társadalmi és kulturális fejlődés eszköze tekintettek mintsem gazdasági tevékenységre. Ez politikai szempontból a polgárok tájékoztatását jelentette az államügyekről. Társadalmi szempontból a műsorszolgáltatás volt hivatott bizonyos funkciók betöltésére, amelyek közül az oktatás, az ismeretterjesztés elsőrangú volt. Kulturális szempontból pedig azt várták tőle, hogy felkelti a lakosság érdeklődését a különböző kulturális termékek iránt és egyben fórumot biztosít a művészek számára.

<sup>566</sup> Az Egyesült Államokkal ellentétben, ahol a magánszolgáltatók versenye érvényesül, Európában a közmonopólium modelljét választották és a közszolgálati műsorszolgáltatókat nem hirdetési bevételből hanem vagy az állami költségvetésből vagy üzemen tartási díjakból finanszírozták.

A hetvenes évekre azonban egyre több feszültség keletkezett a rendszerben. A technikai fejlődés eredményeként a hetvenes évektől a korábbi monopolszolgáltatók mellett megjelent a versengő piac, de az államok nagy része továbbra is szükségesnek tartotta a közszolgálati műsorszolgáltatás fenntartását részben a teljes területi lefedettség biztosítása részben a magánszolgáltatók által nem teljesített szolgáltatások biztosítása érdekében.<sup>567</sup>

A nyolcvanas években nagyobb számban megjelent műsorszolgáltató magántársaságok kiterjedt ágazati szabályozással találták magukat szembe a programjaik tartalmát és összetételét illetően, ugyanakkor pedig a közszolgáltatónak minősített vállalkozás jelentős állami eszközökkel és állami finanszírozással versenyzett ugyanazon a piacon, gyakran ugyanazon vagy hasonló programokkal. A fenti magántársaságok a Bizottsághoz fordultak azt állítva<sup>568</sup>, hogy (1) a közszolgáltatónak nevezett szolgáltatókra nem alkalmazható az EKSZ 87(2) és 86(2) cikkei; (2) az ő műsoraikra csak annyi korlátozás vonatkozhat, mint a közszolgáltatatókra; (3) az állami finanszírozás független illetve magasabb, mint a közszolgálati műsor költsége; (4) a közszolgálati műsorszolgáltató állami finanszírozásból versenyez például a reklámpiacon.<sup>569</sup>

Bár az a Sacchi ügy<sup>570</sup> óta nem lehetett vitás, hogy az EKSZ. kiterjedt a jeltovábbításra, a Bizottság évekig nem tudta azt sem eldönteni, hogy az állami támogatási szabályrendszer vonatkozik-e a területre vagy annak alkalmazását a 86. cikk (2) bekezdése kizárja. A jég az 1996. októberi RTP döntéssel<sup>571</sup> tört meg, és számos döntést követően 2001. októberére, egy közlemény kiadásával ért be a Bizottság álláspontja.

**A tagállamok.** A tagállamok mindegyike szinte teljesen a többitől eltérően szervezi meg közszolgálati műsorszolgáltatásukat. Francia- és Olaszországban állami tulajdonú társaságok járnak el, míg Hollandiában huszonkét magántársaság nyújt közszolgáltatást.<sup>572</sup> Az Egyesült Királyságban,<sup>573</sup> Franciaországban,<sup>574</sup> Olaszországban,<sup>575</sup> Németországban,<sup>576</sup>

<sup>567</sup> A közszolgálati műsorszolgáltatást továbbra is egyedülálló, a többi közszolgáltatáshoz nem hasonlítható társadalmi hatásúnak tekintették. Oreja biztos ezt úgy határozta meg, hogy a közszolgáltatás feladata a kulturális sokszínűség elősegítése, nevelő programok és objektív információ biztosítása, a pluralizmus és ingyenes minőségi szórakoztatás biztosítása. The digital age European audiovisual policy. Report from the high-level group on audiovisual policy, 1998.

<sup>568</sup> A közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozásával kapcsolatos egyik alapvető probléma az, hogy a magánszolgáltatók kifogásai megalapozottak abban a tekintetben, hogy nagyon nehezen megkülönböztethetőek a meghatározás szintjén a közszolgálati és a nem közszolgálati műsorszolgáltatók. Éppen a finanszírozással kapcsolatos jogi problémák miatt elengedhetetlen a definíció.

<sup>569</sup> A fentiek tipikus érvek, de ezek merültek föl a C-2/03 State financing of Danish public broadcaster TV2, 4. bekezdés. Lásd ennek folytatását a Action brought on 13 August 2004 by TV Danmark A/S and Kanal 5 Denmark Ltd., against the Commission of the European Communities (Case T-336/04) (2004/C 262/95) 23.10.2004 C 262/51 Official Journal of the European Union

<sup>570</sup> 155/73 Sacchi [1974] ECR 409.o. lásd fentebb az 4. fejezetében.

<sup>571</sup> NN 141/95 Financing of the public Portuguese television OJ C 67, 04.03.1997. 10.o.

<sup>572</sup> Tigchelaar (2003) 169.o.

<sup>573</sup> Az engedély alapján működő közszolgáltatást nyújtó szolgáltatók a törvény szerint az éves műsoridő legalább 25 százalékát független gyártású műsorok (independent productions, CA03 277) széles és változatos körének sugárzására kötelesek fordítani. Lásd in: POLYÁK GÁBOR: MÉDIASZABÁLYOZÁS AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN CÍMŰ TANULMÁNY ALAPJÁN [http://www.akti.hu/tanulmany/dok/polyak\\_01.doc](http://www.akti.hu/tanulmany/dok/polyak_01.doc). A független produkciók fogalmát az államtitkár 2003-ban módosított rendelete – The Broadcasting (Independent Productions) Order 1991 – határozza meg. A független mű a rendelet szerint lényegében a műsorszolgáltató megbízásából független – vagy a szerződés megkötésekor függetlennek minősülő – producer által készített műsor. A műsort a műsorszolgáltató és a műsorkészítő közötti, műsorkészítésre irányuló olyan szerződés alapján készítették, amely, ha öt évnél hosszabb időre szóló, öt éven belül mindkét fél által felmondható. Nem minősül független gyártásúnak a mű, ha a műsorszolgáltató a műsorkészítőtől azt követeli, hogy az adott műsorszolgáltató műsorkészítési eszközeit – ide értve az épületeket, felszereléseket és az alkalmazottakat – használja (production facilities), vagy hogy ne használja más műsorszolgáltató műsorkészítési eszközeit. A producer akkor független, ha nem a műsorszolgáltató alkalmazottja, nincs a műsorszolgáltatásban 15%-nál nagyobb tulajdoni vagy szavazati részesedése, és a műsorszolgáltatónak sincs a műsorkészítő vállalkozásban 15%-nál nagyobb tulajdoni vagy szavazati részesedése. Az egységes távközlési és médihatóság, az OFCOM előírásai szerint minden engedély alapján működő közszolgáltatást nyújtó szolgáltató köteles szabályzatot (code of practice) alkotni. Ez a code relating to programme commissioning, CA03 285. A szabályzat az OFCOM jóváhagyásával léphet hatályba, és az OFCOM által közzétett – az egyes megállapodások konkrét feltételeit nem meghatározó – útmutató szerint kell elkészíteni. A szabályzat foglalkozik többek között a felek közötti tárgyalás időrendjével, a műsorokhoz kapcsolódó szerzői jogi kérdésekkel, a felhasználás időtartalmával és kizárólagosságával, a beszerzési díjak átláthatóságával, a szabályzat alapján kötött megállapodások felülvizsgálatával, a szabályzat érvényesülésének figyelemmel kíséréseivel, valamint az az alapján keletkezett viták kezelésével. A törvény arra is kötelezi a közszolgáltatást nyújtó szolgáltatókat arra, hogy a teljes működési idejük alatt meghatározott időközönként jó minőségű, a hazai és nemzetközi kérdésekkel egyaránt foglalkozó

Magyarországon<sup>577</sup> a közszolgálati műsorszolgáltatás nemcsak tulajdonviszonyaiban, hanem koncepcionálisan is jelentősen eltér egymástól.

**A közszolgálati műsorszolgáltatás tudományos illetve politikai meghatározásai.** A közszolgálati műsorszolgáltatás fogalmát sem a saját vagy nemzeti gyártású műsorok arányával, sem pedig a sugárzási platformmal nem lehet meghatározni, így azt részben a sugárzott tartalommal részben pedig a szolgáltatás által elérni kívánt céllal kísérelték

---

hírműsorokat és aktuális műsorokat sugározzanak. Az OFCOM meghatározza az ilyen műsorokra fordítandó műsoridő arányát, valamint azoknak a műsorrendben való elhelyezését. (CA03 279)

<sup>574</sup> Kovács András Péter: Franciaország és Olaszország médiarendszerének összehasonlító elemzése alapján <http://www.akti.hu/tanulmany/dok/Toc84207604>. Elvek. A francia Kommunikációs törvény szerint a közszolgálati műsorszolgáltatóknak « a nyilvánosság számára olyan műsorokat és szolgáltatásokat kell nyújtaniuk, amelyeket sokszínűség, pluralizmus, minőség és újítás, a különféle jogok, az egyén és az alkotmányosan rögzített demokratikus alapelvek tiszteletben tartása jellemez. (Kommunikációs törvény 43-11. cikk). A közszolgálati műsorszolgáltatóknak : (1) változatos műsorkínálatot kell nyújtaniuk ; (2) lehetőséget biztosítanak a demokratikus vitára, az eszmecsere a lakosság különböző rétegei között, valamint a társadalomba való beilleszkedésre. (3) támogatják a francia nyelvet valamint a kulturális és nyelvi örökséget annak regionális és helyi sokféleségében. A közszolgálati műsorszolgáltatók kötelezettségei nemcsak országhatárokon belülre szólnak: a törvény feladatként írja elő számukra, előmozdítják a francia műsorok külföldi terjesztésének, a franciaajkú külföldi területek támogatásának, a francia nyelv és kultúra terjesztésének feladatát. Technikai-gyakorlati kívánalmak. A törvény technikai-gyakorlati oldalról is kötelezettséget előír a közszolgálati műsorszolgáltatók számára. Egyfelől ugyanis a műsorszolgáltatók kötelezettségévé teszi az audiovizuális műsorok és szolgáltatások új előállítását és terjesztését technológiáinak folyamatos fejlesztését (Kommunikációs törvény 43-11. cikk 4. bek.) másrészt, ezzel összefüggésben a közszolgálati műsorszolgáltatók megfelelő berendezések használatával hozzáférést biztosítanak az általuk sugárzott műsorokhoz a hallás- és látáskárosultak számára (Kommunikációs törvény 43-11. cikk 3. bek.). A társadalmi felügyelet. A közszolgálati műsorszolgáltatók kötelesek azonban évente beszámolót benyújtani a Parlamentnek. (Kommunikációs törvény 43-11. cikk 5. bek.) A legújabb francia fejleményekről lásd Nyakas Levente: ORTT ALKALMAZOTT KOMMUNIKÁCIÓTUDOMÁNYI INTÉZET Elemzés a médiaszabályozó hatóságok munkájáról, valamint a nemzetközi audiovizuális szabályozás irányairól (2005. szeptember) 9.o.

<sup>575</sup> Kovács András Péter: Franciaország és Olaszország médiarendszerének összehasonlító elemzése alapján <http://www.akti.hu/tanulmany/dok/Toc84207621> Olaszországban a 112/2004-es törvény szabályozza az általános rádiós és televíziós közszolgálati műsorszolgáltatás (servizio pubblico generale radiotelevisivo) szabályait (Legge 3 maggio 2004, n.112 Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione 2. cikk h) pont). A közszolgálati műsorszolgáltatási tevékenységet végző társaságokat Olaszországban nem ez a törvény hozza létre, és jogosultságuk sem a törvényből fakad: a közszolgálati műsorszolgáltatási tevékenységet koncesszióban nyerheti el olyan részvénytársaság, amellyel a Kommunikációs Minisztérium országos műsorszolgáltatási szerződést köt. A közszolgálati műsorszolgáltatók jogait és kötelezettségeit a jogszabályokon túl a műsorszolgáltatási szerződés és a médiafelügyelet gyakorló AGCOM irányelvek határozzák meg. (Legge 3 maggio 17. cikk 4. bek) A műsorszolgáltatási szerződésről lásd a közszolgáltatási szerződésekről szóló 2.13.3 fejezetben.

<sup>576</sup> A három országos közszolgálati műsorszolgáltató (ARD, ZDF, Deutschland Radio) státusát és működését ... külön tartományközi szerződések szabályozzák. E műsorszolgáltatók nem tartoznak egyik tartományi médiahatóság joghatósága alá sem, működésük felügyelete saját szervezetükön belül történik.” Lengyel Márk: Összehasonlító jogi elemzés az európai szabályozó hatóságok működésének kérdéseiről, 12. oldal; [http://www.akti.hu/tanulmany/dok/lengyel\\_01.rtf](http://www.akti.hu/tanulmany/dok/lengyel_01.rtf)

<sup>577</sup> Magyarországon van közszolgálati rádiózás és televíziózás is, amelynek szabályozását az 1996. I. törvény a rádiózásról és televíziózásról (a továbbiakban: Rttkontra) és a 662/2003. (KONTRA. 15.) ORTT határozat a műsorszolgáltatók közműsorszolgáltatóvá minősítésének feltételeiről és eljárásáról (a továbbiakban ORTT határozat) határozza meg. A közszolgálati műsorszolgáltató fogalmát az Rttkontra 2. § 20. pontja határozza meg. Eszerint: „Közszolgálati műsorszolgáltató: olyan műsorszolgáltató, amelynek működését közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzat határozza meg, feladata többségében közszolgálati műsor szolgáltatása, fenntartása alapvetően közpénzekből történik, társadalmi felügyelet alatt áll, alapvető jogait és kötelezettségeit e törvény állapítja meg.” Az Rttkontra 2. § 18. pontja szerint: „Közszolgálati műsor: az a műsor, melyben a közszolgálati műsorszámok meghatározó szerepet játszanak, és amely a műsorszolgáltató vételkörzetében élő hallgatókat, nézőket rendszeresen tájékoztatja közérdeklődésre számot tartó kérdésekről.” Az ORTT határozat 2. pontja szerint: „Közműsorszolgáltatóvá az a műsorszolgáltató minősíthető, amelyik kérelmében vállalja a közműsor-szolgáltatóra vonatkozó törvényi kötelezettségeket, vállalja hogy napi műsoridejének 50%-át meghaladóan közszolgálati műsorokat szolgáltat, televíziós műsorszolgáltatás esetében a képernyőszövegen kívül legkevesebb heti 2 óra, rádiós műsorszolgáltatás esetében legkevesebb heti 14 óra saját készítésű műsort szolgáltat. Tartalomszabályozás. Az Rttkontra-ban a közszolgálati műsorszolgáltató közszolgáltató műsorára vonatkozóan előírt speciális kötelezettségeket is megállapítanak. Ezen belül az Rttkontra 8. § (1) bekezdése szerint a közszolgálati műsorszolgáltató napi műsoridejének tíz százalékában köteles közszolgálati műsorszámokat szolgáltatni. A (2) megköveteli, hogy közszolgálati műsorszámokat a főműsoridőben legalább huszonöt percben kell szolgáltatni. Ha a műsorszolgáltató a főműsoridőben nem ad műsort, 7.00 és 18.30 óra közt kell közszolgálati műsorszámokat szolgáltatnia legalább huszonöt percnyi műsoridőben. A (3) bekezdés szerint az országos televízió főműsoridőben legalább húsz perc a más magyarországi műsorszolgáltatótól átvett híryanag a hírműsor húsz százalékát nem haladhatja meg. Működési elvek. Az Rttkontra 22. § (3) bekezdése szerint a közszolgálati műsorszolgáltatónak biztosítani kell a műsorszámok és a nézetek sokszínűségének, a kisebbségi álláspontoknak a megjelenítését, a műsorszámok változatosságával gondoskodik a nézők széles köre, illetve minél több csoportja érdeklődésének színvonalas kielégítéséről. A közszolgálati műsorszolgáltatónak egybek mellett különös figyelmet kell fordítania az egyetemes és nemzeti kulturális örökség ápolására, a kiskorúak fejlődésére, a vallási értékek megjelenítésére, a hátrányos helyzetű csoportok számára fontos információk elérhetővé tételére, a regionalizmust megjelenítő műsorszámok bemutatására. Reklámkorlátozás. Az Rttkontra 24. § (1) bekezdése előírja, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatónál a reklám időtartama egyetlen - bármiként számított - műsorórán sem haladhatja meg a hat percet. A napi műsoridő átlagában számított óránként a reklám időtartama nem haladhatja meg az öt percet. A sport- és más olyan közvetítésekben, amelyekben természetes szünetek vannak, a reklám a részek között és a szünetekben közzétehető.

behatárolni. A tudományos fogalom meghatározások közül kiemelkedik az Európai Műsorszolgáltatási Unió az EBU által<sup>578</sup> félhivatalosan proponált állami definíció:<sup>579</sup>

1. a köz számára készül;<sup>580</sup>
2. a köz finanszírozza<sup>581</sup>;
3. a köz ellenőrzése alatt áll<sup>582</sup>.

**Az Unió jogi szabályozás keretei.** A közszolgálati műsorszolgáltatást az EKSZ általános szabályai ideértve annak 16. cikkét, az Amszterdami Szerződéshez fűzött 13. jegyzőkönyv, egy tanácsi határozat<sup>583</sup> és egy kifejezetten a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtható támogatásokról szóló bizottsági közlemény szabályozza.<sup>584</sup>

A Bizottság maga ebben a körben az EKSZ 151. cikk (4) bekezdésére is hivatkozik, hiszen a közszolgálati műsorszolgáltatásnak vitathatatlan szerepe van a kulturális sokszínűség

---

<sup>578</sup> Az EBU tanácsadója Dr Werner Rumphorst (Director of the Legal and Public Affairs, Department, European Broadcasting Union) által írt: MODEL PUBLIC SERVICE BROADCASTING LAW - revised edition - With AN INTRODUCTORY NOTE And EXPLANATORY COMMENTS HANDBOOK 2003 [http://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg\\_p\\_model\\_law\\_psb1\\_tcm6-14334.pdf](http://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg_p_model_law_psb1_tcm6-14334.pdf) 3.0.o. de érdekes a 2005-ös verzió is <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf>

<sup>579</sup> Az EBU meghatározása többé kevésbé elfogadott bár a fogalom meghatározására más kísérletek is voltak, amelyek pl. a piaci kudarc koncepcióját is fogalmi elemmé kívánták tenni. Not Reaction but Renewal: Redefining Public Service Broadcasting for a Competitive Environment, Robert Street, London WC2E 6RL; Born Georgina and Prosser Tony (2001), 'Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service and the BBC's Fair Trading Obligations', The Modern Law Review, Vol. 64 No.5, pp.657 – 687

<sup>580</sup> "Köz"-ön adott az állam teljes lakossága értendő, mind a műszaki lefedettség, mind a társadalom minden csoportja és rétege szempontjából. Azaz a köz műsorszolgáltató nem egy-egy érdekcsoportnak szól, hanem a lakosság egészének, és nem fogyasztóknak, hanem mint polgároknak. A műsorkínálat bővítésével ugyanakkor a megjelenő tematikus csatornák egyre gyakrabban műholdon vagy kábelen kerülnek továbbításra, így e szempont nem érvényesül. THE KEY ROLE OF PUBLIC SERVICE BROADCASTING IN EUROPEAN SOCIETY IN THE 21ST CENTURY 2004 [http://www.cmpd.eu.com/reports/psb\\_europe\\_21century.pdf](http://www.cmpd.eu.com/reports/psb_europe_21century.pdf)

<sup>581</sup> Az EU államainak többségében a közszolgálati műsorszolgáltatást vegyes finanszírozás jellemzi: ennek egyik eleme a közfinanszírozás a másik pedig a kereskedelmi jellegű bevételek. Az előbbi három elemű: (1), üzemeltetési díj; (2) a kereskedelmi szolgáltatók által fizetett koncessziós díj; (3) állami költségvetési juttatás. A kereskedelmi jellegű bevételek négy alaptípusa a (4) hirdetési bevétel, (5) a szponzorizáció, (6) az előfizetési díj és (7) az egyéb bevételek is.

<sup>582</sup> A közszolgálati műsorszolgáltatókat ezen fogalom meghatározás szerint a köz képviselői vezetik, akiknek biztosítaniuk kell, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató szervezet a lehető legjobban teljesítse megbízatását. Számos uniós tagállam, ahol magánműsorszolgáltatók végeznek közszolgálati műsorszolgáltatást, nem felel meg ennek a feltételnek.

<sup>583</sup> Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting OJ C 30, 5.2.1999, 1.o.

<sup>584</sup> Commission Communication on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting (Text with EEA relevance) [Official Journal C 320 of 15.11.2001].  
BARTOSCH, ANDREAS: THE FINANCING OF PUBLIC BROADCASTING AND E.C. STATE AID LAW: AN INTERIM BALANCE IN: ECLREV 1999 VOLUME 20 NO 4 197-204.O.; BAVASSO, F. ANTONIO: PUBLIC SERVICE BROADCASTING AND STATE AID RULES: BETWEEN A ROCK AND A HARD PLACE IN: ELR 2002 VOLUME 27 NO 3.340-350.O.; DEYPERE, STEFAAN AND TIGCHELAAR, NYNKE: THE COMMISSION'S STATE AID POLICY ON ACTIVITIES OF PUBLIC SERVICE BROADCASTERS IN NEIGHBOURING MARKETS IN: CPN. NUMBER 2-SUMMER 2004 19-22.O.; DEYPERE, STEFAAN; BROCHE, JEROME AND TIGCHELAAR, NYNKE: STATE AID AND BROADCASTING: STATE OF PLAY, IN: CPN NUMBER 1-SPRING 2004. 71-73.O.; TIGCHELAAR NYNKE: STATE AID TO PUBLIC BROADCASTING – REVISITED IN ESTAL 2/2003 169-181.O. HAVASI-BÓTA ENIKŐ: BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY A KÖZSZOLGÁLATI MÉDIA RÉSZÉRE NYÚJTANDÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK ALKALMAZÁSÁRÓL PM TVI 2002. ÁPRILIS 37.O.



fenntartásában<sup>585</sup> és a 87. cikk (3.) bekezdés (d) pontjára<sup>586</sup> a kulturális tartalmú támogatási kivételre is hivatkozott.<sup>587</sup>

Az Amszterdami szerződéshez mellékelt jegyzőkönyvben a tagállamok átértelmezték EKSZ-t és feltételekkel mentesítették a támogatási szabályok hatálya alól a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozását. A három feltétel közül itt egy tárgyalandó, mégpedig, amely szerint a közszolgálati műsorszolgáltató szervezeteknek az egyes tagállamok által átruházott, meghatározott és szervezett közszolgálati feladatuk van (és a finanszírozást ennek teljesítésére nyújtják a műsorszolgáltató szervezeteknek).

A fentebb már említett tanácsi határozat 1999-ben nagyon széles körben határozta meg azt, hogy melyek a közszolgáltatási műsorszolgáltatás céljai.<sup>588</sup>

A Bizottsági Közlemény<sup>589</sup> eldöntötte a közszolgáltatási műsorszolgáltatás állami támogatását övező bizonytalanságot, amikor kimondta, hogy annak hatása és nem annak célja határozza meg a minősítést.<sup>590</sup> A Közlemény a támogatási kritériumok mindegyikén végigmenve megállapítja, hogy a közszolgáltatáshoz nyújtott támogatás is támogatás. Azzal is eldöntött bizonyos kérdéseket, hogy az állami támogatásként való minősítést abban az esetben is megállapította, ha a finanszírozás valamilyen üzembentartási díj formájában történt, hiszen voltak olyan nézetek, amelyek a Preussen-Elektra ügyre<sup>591</sup> alapozva azon a véleményen voltak, hogy az üzembentartási díjjal nem állami forrásból történik a finanszírozás.<sup>592</sup>

A Közlemény 19. pontja- az Altmann periódust megelőző bírósági megközelítést tükrözve<sup>593</sup> - arra az esetre is megállapítja a támogatást, amennyiben a közszolgáltatás nettó költségeit téríti az állam a szolgáltatónak.<sup>594</sup>

A tagállamoknak a közlemény szerint világosan és hivatalosan meg kell határozniuk a közszolgáltatási kötelezettségeket, és azoknak az alapján elkülöníthetőeknek kell lenniük a

<sup>585</sup> „A Közösség az e szerződés egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturális sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.”

<sup>586</sup> „a kulturális és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben” lásd a 3. fejezet 3.2.2.2. pontját.

<sup>587</sup> Az EBU és az Európa Tanács prágai miniszteri konferenciájának határozatát tükrözte vissza az Európai Parlament 1996-os határozata a közszolgálati műsorszolgáltatás szerepéről a „multimédia társadalomban”. Ez az Amszterdamban kinyilvánított fogalommal több tekintetben hasonló fogalmat tett magáévá. A határozat szerint „Broad public access, without discrimination and on the basis of equal opportunities, to various channels and services is a necessary precondition for fulfilling the special obligation of public service broadcasting.. Moreover, public service broadcasting needs to .benefit from technological progress,bring the public the benefits of the new audiovisual and information services and the new technologies. and to undertake .the development and diversification of activities in the digital age.. Finally, public service broadcasting must be able to continue to provide a wide range of programming in accordance with its remit as defined by the Member States in order to address society as a whole; in this context it is legitimate for public service broadcasting to seek to reach wide audiences.”

<sup>588</sup> A közszolgálati műsor fogalma uniós szinten egyebekben nem meghatározott, de az nyilvánvalóan általános hozzáférhető műsorokat jelöl, illetve a fogalom nem technika vagy platform függő. A tagállamok maguk határozzák meg a közszolgálati műsorszolgáltatás körét, tulajdonviszonyait, szervezetrendszerét, állami szabályrendszerét, és az arra való felhatalmazás/megbízás módját.

<sup>589</sup> A Közleményt alaposan megkritizálja és ízekre szedi az EBU álláspontja. Az EBU szerint a Bizottság nem értette meg a Preussen Elektra illetve a Ferring/Acosse döntést sem. 8.5.2002 DAJ/MW/mp Comments on the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04) [http://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg\\_p\\_comments\\_state\\_aid\\_rules\\_tcm6-4395.pdf](http://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg_p_comments_state_aid_rules_tcm6-4395.pdf)

<sup>590</sup> A Közlemény 17. szakasza.

<sup>591</sup> C-379/98 Preussen-Elektra [2001] ECR I-2099 58. bekezdés

<sup>592</sup> Eberle: „Die Rundfunkgebühr auf dem EU-Prüfstand” AfP 6-2001 és Koenig/Kühling ZUM 2001 S. 537 idézi Tigheleaar (2003) 172.o. A Bizottság véleménye ugyanez volt az Aid NN 88/98, Financing of a 24-hour advertising-free news channel with licence fee by the BBC., OJ C 78, 18.3.2000, p. 6 22.és 23. bekezdés és az Aid NN 70/98, State aid to public broadcasting channels Kinderkanal and Phoenix. (OJ C 238, 21. 8.1999, 3.o.) 6.1.1. pont

<sup>593</sup> T-106/95, FFSA and Others kontra Commission [1997] ECR II-229.o.; T-46/97, SIC kontra Bizottság, [2000] ECR II-2125.o. and C-332/98, Franciaország kontra Bizottság, [2000] ECR I-4833.o.

<sup>594</sup> A Közlemény 29. bekezdése szerint a műsorszolgáltatás három feltétel együttes teljesülése esetén támogatható: (i) általános gazdasági szolgáltatásként kell működnie, és ekként kell meghatározva is lennie (definíciós feltétel); (ii) a fenti feladatra kifejezett megbízással kell rendelkeznie (megbízási feltétel); (iii) a versenyszabályok alkalmazásának akadályoznia kell a működését, de az atól való mentesítés nem hathat ki a közösségi kereskedelem fejlődésére (arányossági feltétel).

kereskedelmi szolgáltatásoktól,<sup>595</sup> bár a közszolgálati feladatot a tagállamok továbbra is szabadon határozhatják meg.<sup>596</sup>

**A közszolgálati műsorszolgáltatás közösségi jogi fogalma.** A közszolgálati műsorszolgáltatás közösségi jogi fogalmát vagy feltételrendszerét nem határozta meg sem az EKSZ., sem az azt módosító Amszterdami jegyzőkönyv. A Bizottság ezt a problémát úgy oldotta meg a támogatási közleményében, hogy az Amszterdami közszolgálati műsorszolgáltatás fogalmat azonosította az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésében szereplő általános érdekű szolgáltatás fogalmával.<sup>597</sup> A Bizottság elfogadta, hogy a közszolgáltatási feladatot<sup>598</sup> tagállamonként – és alkotmányos szinten nemzeti, regionális vagy helyi hatáskörben – határozzák meg.<sup>599</sup>

A Bizottság elfogadta a fogalom kiterjesztő értelmezését is, feltéve, hogy a műsorszolgáltatót kiegyensúlyozott és változatos program készítésével bízzák meg, azzal, hogy ugyanakkor megfelelő számú nézőközönséget is megőrizzen ugyanakkor úgy, hogy kielégítse a társadalom demokratikus, szociális és kulturális igényeit és a kulturális és nyelvi sokféleséget biztosítsa.<sup>600</sup> A hagyományos programokon túl, pl. a hasonló célokat szolgáló on-line információs szolgáltatások is beleérthetők ebbe a körbe.<sup>601</sup>

A műsorszolgáltatási ágazatban a közszolgáltatás meghatározását tekintve a Bizottság szerepe a nyilvánvaló hibák feltárására korlátozódik ilyennek mondja a közlemény, ha például egy műsorszolgáltató elektronikus kereskedelmbe kezdene.<sup>602</sup> Miközben a közszolgálati műsorszolgáltatók végezhetnek kereskedelmi tevékenységet, mint például a reklámidő értékesítése bevételszerzés érdekében, e tevékenységeket általában nem lehet a közszolgáltatási feladat részének tekinteni, mondja a Bizottság.

**Megbízás.** A közlemény szerint a közszolgáltatási megbízás<sup>603</sup> történet jogszabályban vagy szerződésben is,<sup>604</sup> de terjedelmének a lehető legpontosabbnak kell lennie: nem hagyhat kétséget afelől, hogy a megbízott üzemeltető által végzett bizonyos tevékenység a tagállam

<sup>595</sup> A Közlemény 29. bekezdése

<sup>596</sup> Az tartalmazhat olyan szolgáltatásokat, amelyek nem a hagyományos értelemben vett „programok”, mint például az on-line információs szolgáltatás, amennyiben a kérdéses társadalom ugyanazon demokratikus, társadalmi és kulturális igényeinek kielégítését célozzák, míg figyelembe veszik a digitális korszakban a tevékenységek fejlődését és diverzifikációját is.

<sup>597</sup> A közlemény 3. cikke: “For the purpose of the present communication, and in accordance with Article 16 of the EC Treaty and the declaration (No 13) annexed to the final act of Amsterdam, the term public service as of the Protocol on the system of public broadcasting in the Member States has to be intended as referring to the term ‘service of general economic interest’ used in Article 86(2).”

<sup>598</sup> Cseh Gabriella: A műsorszolgáltatás állami támogatásának lehetősége az európai közösségi jog szerint lásd: [http://www.akti.hu/tanulmany/dok/\\_Toc104804245](http://www.akti.hu/tanulmany/dok/_Toc104804245)

<sup>599</sup> Cseh Gabriella fentebb idézett írása szerint: „Nagy általánosságban azt lehet mondani, hogy e hatáskör gyakorlásában az „ÁGÉSZok” közösségi fogalmát figyelembe kell venni. Mindazonáltal, tekintve a műsorszolgáltatási ágazat különleges jellegét, egy diszpozitív meghatározás, amely egy adott műsorszolgáltatót — a nézettség bizonyos szintjének megőrzése mellett — kiegyensúlyozott és változatos program készítésével bízik meg a feladatnak megfelelően, a jegyzőkönyv értelmező rendelkezéseit szem előtt tartva, a 86. cikk (2) bekezdése szerint jogszerűnek tekinthető. Egy ilyen meghatározás egybehangzó lenne az adott társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális igényei kielégítésének, valamint a pluralizmus garantálásának céljával, beleértve a kulturális és nyelvi sokszínűséget is.”

<sup>600</sup> Közlemény 33. pontja.

<sup>601</sup> Közlemény 34. pontja.

<sup>602</sup> A ugyanakkor nem a Bizottság feladata annak eldöntése, hogy egy programot ÁGÉSZ-ként kell-e nyújtani, sem egy bizonyos termék jellegének vagy minőségének megkérdőjelezése. A közszolgáltatási feladat meghatározása nyilvánvalóan hibás lenne, ha olyan tevékenységeket tartalmazna, amelyekről ésszerűen nem lehet feltételezni, hogy kielégítik — a jegyzőkönyv szavaival élve — „valamennyi társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális igényeit”. Rendszerint ez a helyzet állna elő például az e-kereskedelem esetében. Ebben az összefüggésben a Bizottság emlékeztet arra, hogy a közszolgáltatási feladat a köznek kínált általános érdekű szolgáltatásokat írja le. A közszolgáltatási feladat meghatározásának kérdését nem szabad összekeverni az e szolgáltatások biztosítására kiválasztott pénzügyi mechanizmus kérdésével.”

<sup>603</sup> Nicholas Francis: State aid law and the BBC Charter review: contestable funding by the back door The Government's Green Paper on the renewal of the BBC's Royal Charter proposed reforms to the governance of the BBC in: <http://www.reckon.co.uk/ReckonBBCNov2005.pdf>, lásd még erről: [http://www.reckon.co.uk/open/State\\_aid\\_law\\_and\\_the\\_BBC](http://www.reckon.co.uk/open/State_aid_law_and_the_BBC)

<sup>604</sup> A BBC Chartere és szerződése az alábbi helyen található meg (2006-ig hatályos) <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/> Módosításáról: Department for Culture, Media and Sport (2005) Review of the BBC's Royal Charter: a strong BBC, independent of government.

szándékai szerint a közszolgáltatási feladat körébe tartozik-e vagy sem. Hiszen a közszolgálati műsorszolgáltatókra kirótt kötelezettségek érthető és pontos meghatározása nélkül a Bizottság nem tudná a 86. cikk (2) bekezdése szerinti feladatait végrehajtani, és ebből következően nem tudna azon rendelkezés szerint mentességet adni. Ezen túl, a Közlemény 41. cikke szerint az is fontos, hogy a szolgáltatást a megbízásnak megfelelően nyújtsák, és ennek ellenőrzésére valamilyen a szervezettől független ellenőrző szervezet a legalkalmasabb. Végül, a közszolgáltatási feladat ellátásának feltételeit is pontosan meg kell állapítani, hogy a tagállamok hatóságai – és nem a Bizottság<sup>605</sup> hatékonyan tudják ellenőrizni teljesítésüket. Ha a közszolgáltatási feladat alkalmazási körét kiterjesztik új szolgáltatások nyújtására, a meghatározást és a megbízási aktust megfelelően módosítani kell, a 86. cikk (2) bekezdésével való összhangban.<sup>606</sup>

A Bizottság legutóbbi, a holland közműsorszolgáltatók állami finanszírozása kapcsán hozott döntésében határozottan megerősítette a Közleményben lefektetett szabályokat.<sup>607</sup> Annak ellenére tehát, hogy a Közlemény puha jogi – nem kötelező – aktusnak minősül, a Bizottság következetesen ragaszkodik 2001-ben kialakított álláspontjához, amely a tagállamokat a vonatkozó szabályok követésére ösztönözheti.

### **2.13.9. A közérdekű hitelezés**

A közérdekű hitelezésre, azaz másként a bankszektorban nyújtott általános érdekű szolgáltatásokra is külön szabályozás vonatkozik.

Az alkalmazandó jog az EKSZ. a közszolgáltatásokra vonatkozó 16. és 86. cikke és az Amszterdami szerződéshez fűzött 37. sz. Nyilatkozat a köztulajdonban lévő németországi hitelintézetekről<sup>608</sup> és az 52. sz. osztrák és luxemburgi Nyilatkozat a hitelintézetekről,<sup>609</sup> amelyek nyilván csak az érintett államokra vonatkoznának, de maga a nyilatkozat kötelezte a Bizottságot, hogy hasonló esetekben ugyanezeket az előírásokat alkalmazza, a német magán hitelintézetek és bármilyen más Unió hitelintézetek vonatkozásában.

A Bizottság jelentésében<sup>610</sup> háromféle közérdekűnek tekinthető hitelintézeti tevékenységet különített el:

i) az ország egész területét lefedő (egyetemes) alapvető pénzügyi infrastrukturális tevékenységet<sup>611</sup>;

<sup>605</sup> A Bizottság minőségellenőrzést nem végez. Lásd Community's audiovisual policy in the digital era COM(1999) 657 final, section 3(6).

<sup>606</sup> Ezen feltételek nem teljesülése esetén a Bizottság nem tudja megfelelően ellenőrizni és így a 86(2) cikk alapján mentesíteni a kérdéses szolgáltatást az állami támogatási szabályok hatálya alól. A BSKyB arra hivatkozott a BBC News 24 ügyben, hogy arra a BBC Charter nem is terjed ki. SG(99) D/ 10201 State aid No NN 88/98 – UNITED KINGDOM Financing of a 24-hour advertising-free news channel out of the licence fee by the BBC.

<sup>607</sup> A Bizottság a közösségi jogszabályokkal összeegyeztethetetlennek minősítette a holland közműsorszolgáltatók állami támogatását, és ezek visszafizetésére szólította fel Hollandiát. Commission Decision of 22.06.2006. on the *ad hoc* financing of Dutch public service broadcasters (C /2/2004 (ex NN 170/2003)).

<sup>608</sup> „A Konferencia tudomásul veszi a Bizottság azon véleményét, hogy a Közösség meglévő versenyszabályai lehetővé teszik, hogy a Németországban működő köztulajdonban lévő hitelintézetek által nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat és az ilyen szolgáltatások ellentételezésére ezeknek a hitelintézeteknek nyújtott kedvezményeket teljes mértékben figyelembe vegyék. Ebben az összefüggésben továbbra is Németország hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy a helyi önkormányzatok számára miként teszi lehetővé annak a feladatnak a teljesítését, hogy saját területükön teljes körű és hatékony pénzügyi infrastruktúrát biztosítsanak. E kedvezmények a versenyfeltételeket nem befolyásolhatják hátrányosan az ezen sajátos feladatok megvalósításához szükséges mértéket meghaladó, illetve a Közösség érdekeivel ellentétes mértékben. A Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Tanács felkérte a Bizottságot annak vizsgálatára, hogy más tagállamokban is előfordulnak-e hasonló esetek, hogy az előforduló hasonló esetekre ugyanazokat az előírásokat alkalmazza, és hogy tájékoztassa a gazdasági, illetve pénzügyminiszteri összetételben üléselő Tanácsot (ECOFIN).”

<sup>609</sup> „Ausztria és Luxemburg úgy ítéli meg, hogy a köztulajdonban lévő németországi hitelintézetekről szóló nyilatkozat azokra az ausztriai és luxemburgi hitelintézetekre is vonatkozik, amelyek hasonló szervezeti felépítéssel rendelkeznek.”

<sup>610</sup> Report of the European Commission to the Council of Ministers: Services of general economic interest in the banking sector (adopted by the Commission on 17.6.1998 and presented to the ECOFIN Council on 23.11.1998)

ii) a tagállam részére végzett valamilyen meghatározott külön tevékenységet<sup>612</sup>;

iii) a tagállam részére végzett hitelgyűjtést<sup>613</sup>.

A Bizottság mindhárom tevékenység vonatkozásában kimondta, hogy a hitelintézet tulajdonviszonyai mellékesek a tevékenységének a megítélése szempontjából és ezt az EKSZ. 295. cikke sem érinti. Azaz, ha az állami tulajdonú bank a kereskedelmi bankokkal versenyez vagy állami garanciákat kap arra éppúgy vonatkoznak a versenyszabályok, mint a magántulajdonú bankra. Ebből a szempontból a cégforma is mellékes. A 86. cikk (1) bekezdésének megfogalmazása is a versenyjogi szabályok alkalmazását biztosítja.

A Bizottság szerint a 86. cikk (2)-ben meghatározott kivételek alkalmazhatósága esetenként vizsgálendő. Ebben a körben a Bizottság kimondta, hogy a támogatás a közérdekű banki szolgáltatás többletköltségeinek megtérítését célozza, akkor, amennyiben a szolgáltatókat objektív és igazságos szempontok szerint választják ki, köztük a jelentkezők által megjelölt költségtérítési igény figyelembevételével, akkor nem merül föl támogatási kérdés. Ellenkező esetben igen, de a 86. cikk (2) bekezdése alkalmazható lehet, feltéve, hogy a támogatás tényleg csak a költségek megtérítésére szorítkozik. Azaz ebben a körben a Bizottság nem tért el általános megközelítéstől.

Ezt az álláspontját a Bizottság Németországgal szemben fogalmazta meg, amely a német tartományi bankoknak nyújtott állami/tagállami garanciát<sup>614</sup> nem egyfajta költségek megtérítéseként állította be, hanem azt jelezte, hogy álláspontja szerint a 295. cikk alapján és mivel állami tulajdonú és közjogi formában működő bankok kapják az állami garanciát, ezekre a versenyszabályok és így az állami támogatási nem is alkalmazhatók.<sup>615</sup> 2002.

<sup>611</sup> A Bizottság jelentése szerint Németország és Ausztria a takarékpénztárakat azzal bízza meg, hogy átfogó pénzügyi infrastruktúrát hozzanak létre és tartsanak fenn. E két állam e pénzügyi szolgáltatásokat univerzális szolgáltatásoknak tekinti, bár vannak az országot lefedő magánbankok is. Svédország helyzete sajátos. Bár nem tekintik az átfogó szolgáltatás nyújtását egyetemes szolgáltatásnak, a postai bankot kötelezik országos hálózat fenntartására. A ritkán lakott területen nyújtott szolgáltatásért kompenzációt kapnak. Azaz nem az országok lefedettségét, hanem a nem nyereséges fiókok fenntartását honorálja és kompenzálja az állam. Az Egyesült Államokban az Equal Credit Opportunity Act a kisebbségek által lakott területek hitelezési lefedettségét próbálja biztosítani és a törvényt class actionokkal próbálják kikényszeríteni. A törvény de facto arra kényszeríti a bankokat, hogy azokon a helyeken is nyissanak fiókokat, ahol az nem éri meg. Ennek kikényszerítését lásd: The attorney general's 2004 annual report to congress pursuant to the equal credit opportunity act amendments of 1976 submitted by r. alexander acosta assistant attorney general march 10, 2005 <http://www.usdoj.gov/crt/housing/documents/ecoa2004.htm> és department of justice chicago bank charged with discriminatory "redlining" lending [http://www.usdoj.gov/opa/pr/2004/July/04\\_crt\\_478.htm](http://www.usdoj.gov/opa/pr/2004/July/04_crt_478.htm). A törvény megtalálható: <http://www.cardreport.com/laws/ecoa.html>, kivonatok és magyarázatok: <http://www.ftc.gov/bcp/conline/pubs/credit/ecoa.htm>; <http://www.fdic.gov/regulations/compliance/manual/part3/p3-h1.pdf>

<sup>612</sup> Több tagállam is úgy tekinti, hogy bizonyos hitelintézetek által végzett tevékenységek általános érdekű szolgáltatások: ilyen a kkv-nek nyújtott szolgáltatások; az export hitelezés és az export hitel biztosítás; szociális lakáskölcsönök nyújtása; az önkormányzati finanszírozás; az infrastruktúra finanszírozás; és a regionális fejlesztés finanszírozása. Egyes államokban az összes vagy több hitelintézet ellát ilyen feladatot, más esetekben csak néhány vagy egy specializált vállalkozás foglalkozik ezekkel, amelyek az esetek többségében állami/önkormányzati tulajdonban is vannak. Sok esetben az általános banki infrastruktúrát használják fel garantált vagy támogatott hitelek elosztásához. Nem egyértelmű az, hogy az ilyen elosztási tevékenységet magát minden esetben általános érdekű szolgáltatásnak lehetne tekinteni. A 86. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételeknek azonban még ebben az esetben is teljesülniük kellene a versenyjogi szabályok alóli kivétel alkalmazásához. Egyebekben, ha valamilyen közérdekűnek tekintett, bár közösségi jogilag nem feltétlenül annak minősülő szolgáltatás végzését az állam valamennyi hitelintézet vonatkozásában támogatja, az legalábbis a tagállamon belüli hitelintézetek egymás közötti viszonylatában nem vet fel versenyjogi aggályokat. Bár az állami gyakorlatból nem ez bontakozik ki, a Bizottság az állami kifizetések teljesítését nem kezeli közérdekű szolgáltatásként.

<sup>613</sup> Bizonyos tagállamokban a tagállam részére a pénzpiacokon végzendő hitelgyűjtésre külön hitelintézetet hoznak létre. Ha ezen hitelintézet tevékenysége erre az egyetlen célra szorítkozik, az versenyjogi aggályokat aligha vet fel. Ha azonban a tevékenysége a kereskedelmi bankokkal versengő tevékenységeket is felölel, akkor a főtevékenység és a kereskedelmi tevékenység közötti keresztfinszírozás elkerülendő, a különböző tevékenységek könyvelését szét kell választani és a főtevékenység állami finanszírozásának is a költségek megtérítésére kell szorítkoznia. Az is fontos, hogy a bank által gyűjtött olcsó hitelek ilyen esetben csak az állami/önkormányzati szférának juthatnak, azokból a versenyszféra nem részesülhet.

<sup>614</sup> A tartományi bankok részben állami/tagállami tulajdonúak. A tulajdonosok mögöttes felelősséget vállaltak a bankok eszközökkel nem fedett tartozásaiért (Gewährtraegerhaftung). Ezen felül a tulajdonosok általános felelősséggel is tartoztak a bankok pénzügyi helyzetéért (Anstaltslast). A Bizottság mindkét tulajdonosi kötelezettséget állami támogatásnak minősítette.

<sup>615</sup> 2003-ban az Elsőfokú Bíróság megsemmisítette a Bizottság WestLB-t az állami támogatás visszafizetésére kötelező határozatát. Joined Cases T-228/99 and T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Land Nordrhein-Westfalen kontra-

februárjában Németország a német tartományi ügyével kapcsolatban megállapodott az Európai Bizottsággal<sup>616</sup> az állami garanciának a 2005 júliusa után keletkező követelések vonatkozásában történő felszámolásáról.<sup>617</sup>

### 2.13.10. Környezetvédelmi és közegészségügyi kötelezettségek

A fenti két közszolgáltatási kötelezettség típus elemzésére ehelyütt nincs hely és idő, ezért csak röviden kerülnek megemlítésre.

A visszatérőleg emlegetett *ABDHU ügyben*<sup>618</sup> találkozhattunk környezetvédelmi közszolgáltatási kötelezettséggel, ahol a 75/439/EGK<sup>619</sup> számú a hulladékolajok ártalmatlanításáról szóló tanácsi irányelv alapján nyújtott kompenzáció állami támogatás mivolta volt a kérdés. A kérdéses irányelv a környezetvédelemben hozott létre a fáradtolaj kezelésével kapcsolatban közszolgáltatási kötelezettséget.

A 2.10.2. pontban már részletesebben említésre került a *Calë & Figli ügy*,<sup>620</sup> melyben magán társaságot bíztak meg egy olajkikötő feletti környezetvédelmi hatósági jogkör gyakorlásával és az olajkikötő használóira kivetett díjakból finanszírozták a működését.

Mint az az 5. fejezetben még említendő *Gemo ügyben*<sup>621</sup> az élelmiszeripar és kereskedelem szereplőinek közegészségügyi kötelezettségei kerültek a reflektorfénybe, aminek gyakorlatilag forgalomhoz kötődő adófizetési kötelezettséggel tehetek eleget. A francia mészárszékekre és húskereskedőkre ebben a körben kötelező befizetési kötelezettséget róttak, viszont a dög és az állati hulladék megsemmisítése ingyenes volt számukra volt az 1996. december 27-i 96-1229-es francia rendelet szerint. Az adótörvény módosítására is sor került az előző napon január elsejei hatállyal a 96-1139-es törvény 1A szakaszában, mely a társasági adótörvénybe új 302 bis ZD cikket illesztett a húsforgalmazók vonatkozásában. A dögek begyűjtésére a francia állam a mezőgazdasági törvény módosításával közszolgáltatási szerződéseket kötött, amelyeknek ellenértékét a fenti adóból finanszírozta.

### 2.13.11. A Szolgáltatási irányelv tervezete

A Szolgáltatási (Bolkenstein) irányelv tervezete<sup>622</sup> a 4. cikk 2. bekezdésében úgy fogalmazza meg a közszolgáltatási kötelezettségeket, mint a hatóságok által azzal a céllal az egyes szolgáltatás nyújtókra telepített kötelezettségeket, hogy azzal biztosítsanak bizonyos közérdekű célokat.

---

Európai Bizottság <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&alldocs=all&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T-228%2F99+&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> 2004 szeptemberében Németország megállapodott a Bizottsággal, hogy az egyes tartományi bankoknak mennyit kell visszafizetniük az államnak a jogellenes állami támogatások miatt (az összeg 6 és 990 millió euro között volt). A német tagállamok bejelentették, hogy az így visszakapott összegeket egyebekben ugyanezen bankokban tőkeemelésre fordítják.

<sup>616</sup> Anastasia Tsakatoura: EU Banking: State Aids in the EU Banking Industry 22 June 2002. <http://www.inter-lawyer.com/lex-e-scripta/articles/eu-banking-state-aid.htm>

<sup>617</sup> Ennek nyomán jutott kezdődött meg a Landesbankok több lépésben történő fokozatos átalakítása és a tulajdonosi támogatást 2005. július 18-ig, az eddig a napig keletkezett kötelezettségek vonatkozásában a kezességet 2015. december 31-ig lehet lehívni. IP/02/343 Brussels, 28 February 2002

<sup>618</sup> 240/83 ADBHU [1985] ECR 531.o. 18.o.

<sup>619</sup> OJ 1975 L 194, p. 23; A Tanács irányelve (1986. december 22.)a hulladékolajok ártalmatlanításáról szóló 75/439/EGK irányelv módosításáról (87/101/EGK) Hivatalos Lap L 042, 12/02/1987 43–47.o.

<sup>620</sup> C-343/95 Calë & Figli kontra Servizi Ecologici Porto di Genova ECR. [1997], I-1547.o. 22-24. szakasz

<sup>621</sup> Case C-126/01, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie and GEMO SA, <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=all&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-126/01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

<sup>622</sup> 16.2.2006 EP-PE\_TC1-COD(2004)0001 POSITION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT adopted at first reading on 16 February 2006 with a view to the adoption of Directive 2006/.../EC of the European Parliament and Council on services in the internal market (EP-PE\_TC1-COD(2004)0001) [http://www.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/doclegcons3?FILE=WORD&VL=EN&YEAR=2004&NUM=0001&DOC=EP-PE\\_TC1-COD\(2004\)0001&LNG=EN](http://www.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/doclegcons3?FILE=WORD&VL=EN&YEAR=2004&NUM=0001&DOC=EP-PE_TC1-COD(2004)0001&LNG=EN)

## 2.14. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma

### 2.14.1. Történetileg

Az általános gazdasági érdekűnek nevezett szolgáltatások (services of general economic interest, services d'intérêt économique général) elvének és szabályozásának csíráját már az Római Szerződés eredeti római változatában megtaláljuk.

Mint arról a 4. fejezetben részletesen szó lesz, az EKSZ. 86. cikk (2) bekezdése, amely bizonyos feltételek teljesülése esetén kiveszi az általános érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozásokat<sup>623</sup> a közösségi versenyjog szabályainak a hatálya alól.<sup>624</sup> A versenyjog szabályainak alkalmazása a másik oldalról megközelítve, akkor lehetséges, ha ez nem akadályozza ezen vállalkozások speciális feladatainak - az általános érdekű szolgáltatásoknak - az ellátását.

Ez a homályos megfogalmazás önmagában természetesen nem volt alkalmas arra, hogy betöltse a szerepét, pláne úgy, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma meghatározatlan. Az 1990-es évek közepétől – politikai okokból a közösségi szervek elkezdtek részleteiben is foglalkozni a kérdéssel.

#### 2.14.1.1. Az 1994-es Fehér Könyv, Cannes-i Európai Tanács ülés, a kormányközi konferencia előkészítése

Az egységes piaci program sikere és a Maastrichti szerződés hajszál híján bekövetkezett bukása vezetett 1994-ben a Delors vezette Bizottság Szociális politikáról szóló Fehér Könyvéhez,<sup>625</sup> amely megfogalmazta az „európai szociális modellt” gondolatát, mint valami olyan közös nevezőt, ami minden európai államra, így magára az Európai Unióra is szükségszerűen vonatkozik. Azaz a Bizottság baloldaltól akarta kompenzálni a liberálisnak tekintett egységes piac sikerét.<sup>626</sup> A szociális fordulat jelentős tudományos támogatást kapott baloldali és elsősorban francia, német és görög körökből.<sup>627</sup>

<sup>623</sup> Itt fontos megjegyezni, hogy a magán- és közszféra nem szükségszerűen különül el e tekintetben, tehát mindegy, hogy egy privát cég vagy egy állami vállalkozás van megbízva az ÁLTALÁNOS ÉRDEKŰ SZOLGÁLTATÁS nyújtásával, mindegyik ugyanolyan jogokat élvez és kötelezettségekkel terhelt.

<sup>624</sup> EKSZ. 86. cikk: „(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.”

<sup>625</sup> European Social Policy - A Way Forward for the Union. A White Paper. Part A. COM (94) 333 final, 27 July 1994. COM 94, 333 final, 1994.

<sup>626</sup> A szociális modell a Fehér Könyv szerint „olyan közös értékeket foglal magába mint: „a demokrácia, az egyéni jogok, a szabad kollektív alku, a piacgazdaság, az esélyegyenlőség és a szolidaritás. Ezen értékek, amelyek a Dolgozók alapvető jogairól szóló közösségi kartába is bekerültek az által a meggyőződés által omlalhatóak egybe, hogy a gazdasági és társadalmi fejlődésnek kéz a kézben kell haladnia.” Delors egy 1992-es írása szerint pedig a szociális modell összetevői „a vegyes gazdaság, amely a polgárok részvételére épít és amely a piacot állami vezetéssel és társadalmi dialógussal vegyíti”. J. DELORS, Defending the European Model of Society, in Commission of the European Communities, DG KONTRA, Combating Social Exclusion, Fostering Integration, Brussels, 1992, p. 49

<sup>627</sup> M. AUBRY, Pour une Europe sociale, Rapport au ministre des Affaires Sociales et de l'emploi, Paris, 1988, OL. DUTHEILLET DE LAMOTHE, Du traité de Rome au Traité de Maastricht: La longue marche de l'Europe sociale, Dr. Soc. 1993.194, 196, CH. CHARPY, L'Europe sociale, une priorité pour la France, Droit Social 1988. 413.; F. SNYDER, Are we Making a Constitution? What Constitution are we Making?, EUI Working Paper LAW No. 98/6.; see, among others, W. SAUTER, The Economic Constitution of the European Union, 4 Columbia Journal of European Law 1998, p. 27 ff, Ch. JORGES, The market without the state? The “Economic Constitution” of the European Community and the rebirth of regulator policies, European Integration online Papers (EioP), vol. 1, no 19, 1997, MERTENS DE WILMARS, Réflexions sur l'ordre juridico-économique de la Communauté européenne, in: J. DUTHEIL DE LA ROCHERE et J. VANDAMME, Interventions publiques et droit communautaire, Paris, Pedone, 1988, p. 1 ; G. S. Katrougalos: The „Economic Constitution” of the European Union and the protection of social rights in Europe Paper for the VI World Congress of International Association of Constitutional Law, Santiago, 2004

A Cannes-i Európai Tanács ülés zárónyilatkozata az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat az Európát meghatározó alapvető közös értékek közé sorolta.<sup>628</sup> A kormányközi konferenciát előkészítő egyik bizottsági dokumentum erre még rá is erősített.<sup>629</sup>

#### 2.14.1.2. Az 1996-os közlemény<sup>630</sup>

Az 1996. szeptemberi bizottsági Közlemény foglalkozott először önállóan és érdemben az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal.<sup>631</sup>

Fontos terminológiai újdonságként már nem kizárólag általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról, hanem általános érdekű szolgáltatásokról is szó esett a szövegben, azaz az alapvetően piaci jellegű általános gazdasági érdekű szolgáltatások mellett a nem piaci, szociális jellegű szolgáltatásokat is „látókörébe vonta” a Bizottság, noha mint az majd látszik, szabályozni nem akarta.<sup>632</sup> A Közlemény II. mellékletében megtalálható az „Általános érdekű szolgáltatások” és az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” definíciója.

A Bizottság javasolta az EKSZ 3. cikkének kiegészítését egy további ponttal, azzal, hogy a Közösségnek a 2. cikkben kitűzött célok érdekében folyó tevékenységéhez kötődnek az általános érdekű szolgáltatások.<sup>633</sup> A Közlemény azonban a tagállami hatásköröket nem tisztázta.

Összefoglalóan elmondható, hogy a 1996-os közlemény nem hozott lényeges újítást az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közösségi politikába, de elindított egy folyamatot.

#### 2.14.1.3. A 16. cikk beépítése az Amszterdami Szerződésbe

Az Amszterdami Szerződést<sup>634</sup> előkészítő 1996-os kormányközi konferencia egyik vitatémája volt az általános érdekű szolgáltatások szabályozása is.<sup>635</sup> Végül a Franciaország által kezdeményezett változat került be a szerződésbe. Az alapelvek közé került 16. cikk – amelynek elemzésére a 4. fejezetben kerül sor – nagy jelentőségű: sokak szerint a 16. cikk a negatív integráció végét és a pozitív integráció kezdetét jelenti.<sup>636</sup>

A 16. cikk az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmát nem határozta vagy változtatta meg, csak a közösségi szabályok között betöltött szerepét, azt viszont alapvetően. A 16. cikk jelentőségét mutatja, hogy a Bizottság már 2000-ben – ahogy azóta más esetekben többször is - erre a rendelkezésre alapozta a vasúti személyfuvarozásra vonatkozó

<sup>628</sup> Cannes European Council 26-27 June 1995 Conclusions of the Presidency

<sup>629</sup> “Reinforcing political union and preparing for enlargement-Commission opinion for the IGC: Com(96)90 final, 28 February 1996

<sup>630</sup> Commission Communication - Services of general interest in Europe (Official Journal C 281 of 26.09.1996)

<sup>631</sup> A Bizottság a közleményben egyértelműen elutasította Karel van Miert akkori versenybiztos egy korábbi beszédében kifejtett javaslatát, amely szerint az EKSZ. vonatkozó, 86. cikkében explicit módon kellene elismerni a közszolgáltatási célkitűzéseket. A közlemény szerint ugyanis a 86. cikk tökéletesen betölti a liberalizáció és a közös piac, valamint az általános érdekű szolgáltatások összehangolásával kapcsolatos szerepét így nem szorul változtatásra.

<sup>632</sup> Prosser (2005) 156. o.

<sup>633</sup> A közlemény 73-74. szakasza.

<sup>634</sup> Michel Petite: The Treaty of Amsterdam [www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-2-.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-2-.html)

<sup>635</sup> A konferencia során egymásnak feszültek a nagyobb, átfogóbb módosítást képviselő tagállami és a jelenlegi általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályokkal elégedett és ezért korlátozott mértékű változást preferáló álláspontok. RODRIGUES (S.), "Les services publics et le Traité d'Amsterdam. Genèse et portée juridique du projet de nouvel article 16 du traité CE", in Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, 1998. 37.o. ROSS (M.), "Article 16 E.C. and services of general interest : from derogation to obligation ", in European Law Review 2000, 22-38.o. Christian STOFFAES : Services publics, question d'avenir, rapport du Commissariat général du Plan, Ed° Odile Jacob, 1995.

<sup>636</sup> Fritz W. Scharpf : Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe MPIfG Working Paper 97/8, November 1997

jogszabálytervezetét, amely a kapcsolódó közszolgáltatási kötelezettségeket nevesítette volna.<sup>637</sup>

A 16. cikket ezen felül abban hajt végre újítást, hogy a Közösség szervei és a tagállamok közös feladatává teszi, hogy gondoskodjanak olyan körülmények megteremtéséről, amelyek lehetővé teszik az általános gazdasági érdekű szolgáltatások rendeltetésének a teljesítését. Sem a fogalom, sem a „rendeltetés”, amelyet teljesíteni kell nem kerül meghatározásra.

#### **2.14.1.4. A 2000-es közlemény<sup>638</sup>**

A 2000. márciusában tartott Lisszaboni Értekezleten a tagállamok vezetői a Bizottságtól az 1996-os közlemény felülvizsgálatát kérték. Ennek eredményeképpen 2000. szeptemberében megszületett a 2000-es közlemény.<sup>639</sup> Ennek deklarált célkitűzése az volt, hogy a 16. cikkel összhangban tovább fejlessze az általános érdekű szolgáltatások megfelelő működését biztosító keretszabályozást.<sup>640</sup>

Az új közlemény

- az általános gazdasági érdekű szolgáltatások 1996-os közleményben szereplő fogalmán nem változtatott, de kimondta: a tagállamok szabadon határozzák meg, hogy mi minősül ilyen szolgáltatásnak a semlegesség és az arányosság szempontjaira tekintettel.
- röviden kitért az általános érdekű szolgáltatásokra is, kimondva, hogy – általánosságban – a versenyszabályok (ideértve a 86. cikket) nem vonatkoznak ezekre, mindaddig amíg e szolgáltatások nem minősülnek gazdasági tevékenységnek.<sup>641</sup>
- kitért az általános érdekű szolgáltatások ellentételezésének problémájára is, nevezetesen arra, hogy az államok által ilyen célra nyújtott pénzügyi eszközök a közösségi szabályok értelmében állami támogatásnak minősülnek, és így jogellenesek. A részletes szabályok kidolgozásával azonban adós maradt.
- közvetlen összefüggésbe hozta az EU általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó politikáját és a WTO a Közösség WTO-ban tett kötelezettségvállalásaival. Ennek kapcsán a közlemény 67. szakasza kimondta, hogy a Közösség a WTO és a GATS keretében is fenn kívánja tartani az általános érdekű szolgáltatásokat.

A tagállamok többsége – bár kisebb fenntartásokkal – de elfogadta a Közlemény eleve igen óvatos megállapításait.<sup>642</sup>

#### **2.14.1.5. A Nizzai Európai Tanács ülés**

A 2000 végén Nizzában tartott Európai Tanács ülésen a soros elnöksége közleménye egyetértőleg nyilatkozott a 2000-es Közleménnyel kapcsolatban,<sup>643</sup> és az általános gazdasági

<sup>637</sup> COM(2000)7 final du 26.7.2000; Vélemény a javaslatról CEEP.2001/Avis.02 Orig. En. – Mars 2001 Corrigé le 8 juillet 2002 AVIS DU CEEP sur une proposition de Règlement relatif à l'action des Etats membres en matière d'exigences de service public dans le domaine des transports de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable (COM(2000) 7 final du 26.7.2000)

<sup>638</sup> A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE Általános érdekű szolgáltatások Európában (2001/C 17/04) 2001. 01.19.

<sup>639</sup> Communication from the Commission Services of General Interest, Brussels, 20.9.2000 COM(2000) 0580 final.

<sup>640</sup> Ennek érdekében meghatározta, hogy a fogyasztók szükségleteit alapvetően az egyetemes hozzáférés, a jó minőségű szolgáltatás és a megfizethető ár szempontjai határozzák meg, ezek pontos felméréséhez pedig alapelveket jelölt meg, amelyek a liberalizált piacokon már működő intézkedések alapulvételével (pl. teljes átláthatóság az árak, szerződési feltételek, a szolgáltatóválasztás és finanszírozása vagy a szolgáltatóktól független szabályozó hatóságok, valamint jogorvoslati és vitarendezési mechanizmusok létrehozása). A közlemény közvetlen összefüggésbe hozta az európai állampolgárságot és az általános érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mint amelyet a 16. cikk is elismer.

<sup>641</sup> A közlemény 30. szakasza.

<sup>642</sup> A fontos francia reakcióról lásd: N° 82 SÉNAT SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001 Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 2000 RAPPORT D'INFORMATION FAIT au nom de la délégation pour l'Union européenne sur les services d'intérêt général en Europe Par M. Hubert HAENEL, Sénateur.



érdekű szolgáltatásokat érintő rendelkezést illesztettek az Alapvető Jogok Chartájába.<sup>644</sup> A Közlemény általánosan pozitív fogadtatását<sup>645</sup> mutatta a soros elnökség közleményének II. melléklete,<sup>646</sup> amely a 2000. szeptember 28-i belső piaci tanácsülésre és a tagállamok megjegyzéseire alapozva kimelte, hogy az európai szociális modellt megalapozó értékek között milyen fontos szerepet játszanak ezek a szolgáltatások. A Lisszaboni programra hivatkozva azt hangsúlyozta, hogy úgy kell Európát globálisan versenyképessé tenni, hogy Európa eközben nem marad hűtlen az Európai Szociális modellhez.

Az Európai Tanács ugyanakkor két „aggodalmat” is megfogalmazott: (i) meg kell határozni az általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozási szabályait és az állami támogatási szabályok alkalmazhatóságát; (ii) a szolgáltatásokat rendszeresen elemezni kell a minőség, hozzáférhetőség, biztonság stb. szempontjából.

2001. május 28-ai beszédében "l'avenir de l'Europe élargie" című beszédében Lionel Jospin francia miniszterelnök keretirányelv elfogadását javasolta a közszolgáltatások európai szerepének konszolidálására.<sup>647</sup> Ezt követően 2001. július 27-én a francia kormány a Nizzai nyilatkozatban foglaltak folytatásaként Memorandumot adott át a Bizottságnak és a soros elnökségnek az általános gazdasági érdekű szolgáltatás szabályozása tárgyában.<sup>648</sup> Ez láthatóan az egész ágazatot mentesíteni akarta a versenyszabályok alkalmazása alól.

#### 2.14.1.6. Az Európai Tanács Laeken-i ülése elé terjesztett jelentés<sup>649</sup>

A 2001-ben Laekenben tartott Európai Tanács-ülésre beterjesztett Bizottsági jelentésben<sup>650</sup> számos javaslat és teendő<sup>651</sup> merült fel a közös piac és a versenyszabályok, valamint az általános érdekű szolgáltatások kapcsolatának tisztázása kapcsán. A francia álláspont tükröződik vissza a jelentés „A 16. cikk alapelveinek továbbfejlesztése” címet viselő utolsó fejezetében, amelyben javaslatot tesz az általános érdekű szolgáltatások alapelveinek egységes keretirányelvbe foglalására.<sup>652</sup>

<sup>643</sup> A tanácsülésről kiadott soros elnöki nyilatkozat (EUROPEAN COUNCIL - NICE 7-10 DECEMBER 2000 CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY) így fogalmaz: „45. The European Council has taken note of the Commission communication on services of general interest and approves the declaration adopted by the Council (cf. Annex). It invites the Council and the Commission to continue their discussions in the framework of these guidelines and the provisions of Article 16 of the Treaty. The European Council notes the Commission's intention to consider, in close cooperation with the Member States, ways of ensuring greater predictability and increased legal certainty in the application of competition rules relating to services of general interest. The Council and the Commission will report on the implementation of these guidelines for the European Council in December 2001.” [http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm)

<sup>644</sup> Charter of fundamental rights of the European Union(2000/C 364/01) Az új 36. cikk szerint a Közösség elismeri és tiszteltben tartja a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban az általános érdekű szolgáltatásokhoz, az alapszerződésekkel összhangban, biztosított hozzáférést, a Közösség szociális és területi kohéziójának előmozdítása érdekében.

<sup>645</sup> A Bizottság módosított Közleményének különösen az alábbi megállapításaival értettek egyet: (i) az AGESZ terjedelme a gyors gazdasági illetve társadalmi változásokat is figyelembe véve nem maradhat állandó; (ii) Az AGESZ szerepe: a fogyasztói érdekek védelme, a fogyasztók biztonságának védelme, a társadalmi és területi kohézió és a fenntartható fejlődés biztosítása; (iii) a meghatározás tagállami szabadságának és a semlegesség és arányosság elvének megerősítésével is egyetértettek. Kiemelték, hogy az AGESZ-t a jogos fogyasztói elvárások alapján, elviselhető áron és átlátható árazás mellett a hozzáférés egyenlősége alapján kell nyújtani.

<sup>646</sup> ANNEX II - STATEMENT ON SERVICES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST

<sup>647</sup> <http://www.ena.lu/europe/europe-25/lionel-jospin-avenir-europe-elargie-paris-2001.htm>

<sup>648</sup> Ez sokban hasonlított a francia kormány 1993-as memorandumának tartalmához. Memorandum du Gouvernement français (17 mars 1993) (Forrás: Rapport d'information sur les services d'intérêt général en Europe par Hubert Haenel, N°82, Sénat, session ordinaire de 2000-2001) [http://www.vie-publique.fr/dossier\\_public/regulation\\_sp/memorand.shtml](http://www.vie-publique.fr/dossier_public/regulation_sp/memorand.shtml)

<sup>649</sup> COM (2001)598 final

<sup>650</sup> Report to the Laeken European Council - Services of General Interest COM/2001/0598 final [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2001&nu\\_doc=598](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2001&nu_doc=598)

<sup>651</sup> Főként az ilyen szolgáltatások állami ellentételezése, az általános érdekű szolgáltatást nyújtók kiválasztásának szabályai és a magas szintű szolgáltatások biztosítása szerepeltek a jelentésben.

<sup>652</sup> Ezek az elvek a jelentés szerint az EKSZ 16. cikkének alapját képezik, és ezeket eddig az ágazati politikákon keresztül érvényesítették. Ennek kapcsán újra felvetette a Bizottság az EKSZ 3. cikkének kiegészítését is ("a contribution to the promotion of services of general interest.") a 2001-ben kezdődő kormányközi konferenciának. Ez a gondolat már az 1996-os közleményben is szerepelt. A jelentés 51. cikke szerint az AGESZ-t érintő keretirányelv a 16. cikkbe foglalt illetve a gyakorlatban kialakult elveket bontaná ki. A jelentés szerint ez horizontális irányelv lenne, amely azonban, éppen általánossága miatt, nem léphetne a szektor-specifikus szabályozás helyébe.

A nizzai Európai Tanács ülésről<sup>653</sup> kiadott soros elnökségi jelentésben felvetett aggodalmakra hivatkozva a jelentés kétlépcsős szabályozási koncepció mellett foglalt állást az általános érdekű szolgáltatások finanszírozásával kapcsolatban. Az első lépcsőben széleskörű konzultációkat kell folytatni az érintettekkel annak érdekében, hogy egy közösségi keretszabályozást lehessen kialakítani az általános érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások részére adott állami támogatásokra vonatkozóan, amely tartalmazná az ilyen támogatási programok engedélyezésének a szabályait is. Második lépcsőben aztán a Bizottság a keretszabályozás alkalmazása során nyert tapasztalatait hasznosítva mérlegelhetné egy csoportmentességi rendelet kialakítását az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén.<sup>654</sup>

A jelentés végaszavaként a Bizottság megfogalmazta a jövőre vonatkozó céljait is, amelyek szerint általánosságban törekedni fog az általános gazdasági érdekű szolgáltatások hatékony értékelési módszerének kidolgozására, ennek keretében 2002-ben közleményt ad ki a horizontális értékelési módszerekről, és erősíteni fogja az éves ágazati jelentések szerepét.<sup>655</sup>

#### **2.14.1.7. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra vonatkozó keretirányelv elképzelése**

Már 2002. márciusában felmerült az általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljes újraszabályozása egy keretirányelv révén, és a Barcelonai Európai Tanács ülés elnöki konklúzióinak 42. cikke erre adtt megbízást a Bizottságnak valamint a horizontális értékelés módszertanának kialakítására.<sup>656</sup> A Keretirányelv elképzelését elsősorban Franciaország és Belgium támogatta, és ezt egy 2003. november 21-i informális szemináriumon elő is vezette. A szemináriumon világossá vált, hogy a Keretirányelv gondolata sem elfogadható a tagállamok közül az Egyesült Királyságnak, Spanyolországnak, Svédországnak, Dániának, Hollandiának, és Svédországnak, míg azt a tagjelöltek közül Magyarország ellenezte. A francia álláspont az volt, hogy az Alkotmányos szerződés tervezete a kérdésben a III. 122. cikk alapján mindenképpen európai törvény elfogadását fogja szükségessé tenni.<sup>657</sup>

A keretirányelv elképzelését nemcsak a tagállamok, hanem a tudományos publikációk<sup>658</sup> illetve a nem kormányközi szervek többsége sem vagy csak feltételekkel támogatta.<sup>659</sup>

#### **2.14.1.8. A Bizottság jegyzéke az általános gazdasági érdekű szolgáltatás és az állami támogatások kapcsolatáról<sup>660</sup>**

<sup>653</sup> 2000. december 7-9.

<sup>654</sup> A jelentés utalt arra, hogy főleg a nemzeti hatóságoknak van nagy szerepe egy olyan értékelési rendszer kimunkálásában, amelyet az ágazati jelentésekre lehetne építeni, aminek segítségével az ÁGÉSZ magas színvonala biztosítható. Ezt előkészítendő, a Bizottság a 994/1998-as tanácsi rendelet módosításának előkészítését ígérte. Ezen felül azt, hogy külön figyelmet fognak fordítani az ÁGÉSZ szektorra, amennyiben a versenyjogi jelentésekben külön fejezetben tárgyalják azt, sőt az állami támogatások nyilvántartásában is ekülönítetten kezelik az ilyen ügyeket.

<sup>655</sup> Ezen felül azt ígérte, hogy a tagállamokkal és hatóságaikkal együtt törekszik majd egy olyan benchmarking rendszer kidolgozására, amely az éves jelentések vagy a megalkotott értékelési módszerek körén kívül eső általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozik majd.

<sup>656</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf)

<sup>657</sup> Document E2600 Livre blanc sur les services d'intérêt général. déposé le 2 juin 2004 distribué le 5 juillet 2004 (12ème législature)(Référence communautaire: COM(2004) 0374 final du 12 mai 2004, transmis au Conseil de l'Union européenne le 14 mai 2004)

<sup>658</sup> Eilidh MacInnes: SERVICES OF GENERAL INTEREST Current status and key elements of discussion [http://www.notre-europe.asso.fr/article.php3?id\\_article=419](http://www.notre-europe.asso.fr/article.php3?id_article=419)

<sup>659</sup> Pl. London's views on the role of services of general interest in the future European Union This position is supported by: the Mayor of London, the Greater London Authority, Transport for London, the Metropolitan Police Authority, the Directorate for Health and Social Care: London, Southern and Eastern Region Trade Union Congress and London Older People's Strategies Group.

<sup>660</sup> Commission's Non-Paper on Services of general economic interest and state aid 2002. november 12-én tették közzé. [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/1759\\_sieg\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/1759_sieg_en.pdf)

A verseny igazgatóság a Laeken-i jelentés után kapott kérdésnek eleget téve 2002-ben kiadott egy jegyzéket (egy ún. „non-paper-t”) az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az állami támogatások kapcsolatáról,<sup>661</sup> amelynek célja a tagállamok és a Bizottság közötti eszmecsere beindítása volt.<sup>662</sup> A Bizottság a jegyzékben általánosságban érintette az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmát, az állami támogatás és elemei definícióját, és a közszolgáltatások finanszírozásának kérdéseit is.

#### **2.14.1.9. Az általános érdekű szolgáltatások horizontális értékelésének módszertanára vonatkozó Jegyzék<sup>663</sup>**

A Jegyzék szerint ezek a horizontális értékelés<sup>664</sup> nem az ágazati jelentések helyettesítésére szolgál, hanem a közösségi és tagállami politikák általános gazdasági érdekű szolgáltatásra gyakorolt hatásának felmérésével kiegészítik a szektorspecifikus vizsgálatokat. Ez pedig a későbbiekben a orintálhatja a döntéshozókat. A Bizottság a Jegyzék mellékletében részletesen meghatározta az elkészítendő jelentésekhez irányadó szempontokat is. Az első ilyen jelentést – ami véleményem szerint abszolúte semmitmondó, és ezzel David Hall is egyetért<sup>665</sup> – 2004-ben tették közzé.<sup>666</sup>

#### **2.14.1.10. A 2003-as Zöld Könyv<sup>667</sup>**

A 2003-as Zöld Könyv célja az volt, hogy társadalmi-politikai vitát kezdeményezzen az általános érdekű szolgáltatások közösségen belüli előmozdításáról, az alapjául szolgáló közérdekű célok meghatározásáról, valamint a finanszírozásuk, megszervezésük és értékelésük módjáról. Ennek érdekében mintegy 30 kérdést tett fel, amelyre válaszokat várt a konzultációk során. A Bizottság a következő területeken vetette fel vitaindító kérdéseit:

- Az Unió szerepe és tevékenysége az általános érdekű szolgáltatások körében, valamint ennek összeegyeztetése a szubszidiaritás<sup>668</sup> elvével;
- Az általános érdekű szolgáltatások koncepciója;
- Az általános érdekű szolgáltatások megszervezésének, szabályozásának, finanszírozásának és ezen szolgáltatások értékelésének helyes módjára vonatkozó definíció kidolgozása (a gazdasági verseny hatékonyságának növelése, valamint az egyenlő, magas színvonalú és hatékony hozzáférés érdekében);

<sup>661</sup> Fontos megjegyezni, hogy ekkor még az Altmark ügyben nem született meg az Európai Bíróság nagy jelentőségű ítélete, ekkor a dokumentum még csak az FFSA, a Portuguese Television és a Ferring ügyeket idézte, mint az egymásnak néha ellentmondó bírói gyakorlat releváns példáit. Ezekben az ügyekben a bíróság hol úgy ítélte, hogy az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalatoknak a tagállamok által nyújtott támogatások állami támogatásnak minősülnek, még akkor is ha csupán a szolgáltatás nyújtásának tényleges költségeit kompenzálják (FFSA), hol pedig úgy, hogy az ilyen támogatások nem állami támogatások, ha a szükséges költségek fedezésére nyújtják, nem jelentenek előnyt és éppen ezért nem tartoznak a 87. cikk (1) bekezdése általános tilalma alá.

<sup>662</sup> Ennek a folyamatnak lett a tetőpontja a 2005-ben elfogadott közszolgáltatások kompenzációjáról kiadott közösségi keretszabályozás.

<sup>663</sup> Az értékelési módszertana egy 2002-es közleményben kapott helyet: A Methodological Note for the Horizontal Evaluation of Services of General Interest COM(2002) 331 final

<sup>664</sup> A horizontális értékelés az alábbi kérdésekre koncentrált: Hogyan fejlődött, változott a verseny ezekben az iparágakban, és ebben milyen szerepet játszott a piacnyitás, a liberalizáció (pl. hogyan alakult a piaci szereplők, versenytársak száma, a kereslet-kínálati struktúra, az árak változása stb)? Volt-e valamilyen ezeknek a változásoknak a piaci teljesítőképességre (termelékenység, innováció, foglalkoztatás, növekedés, de ugyanekkora hangsúllyal vizsgálva a megfizethetőséget, minőséget és hozzáférést is): Hogyan látták ezeket a változásokat a fogyasztók/felhasználók?

<sup>665</sup> David Hall: Evaluating the impact of liberalisation on public services - a critique of the European Commission 2004 report "Horizontal Evaluation Of The Performance Of Network Industries Providing Services Of General Economic Interest" EC SEC(2004) 866 A report commissioned by the European Federation of Public Service Unions (EPSU) [www.epsu.org](http://www.epsu.org)

<sup>666</sup> Brussels, 23.6.2004 SEC(2004) 866 COMMISSION STAFF WORKING PAPER HORIZONTAL EVALUATION OF THE PERFORMANCE OF NETWORK INDUSTRIES PROVIDING SERVICES OF GENERAL ECONOMIC INTEREST 2004 report

<sup>667</sup> Commission Green Paper of 21 May 2003 on services of general interest COM(2003) 270 final, OJ C 76 of 25.03.2004.

<sup>668</sup> A szubszidiaritás az Európai Unió egyik fontos alapelve, amely szerint a döntéseket azon a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol az optimális informáltság, a döntési felelősség és a döntések hatásainak következményei a legjobban láthatók és érvényesíthetők.

- Olyan intézkedések kidolgozása, amelyek egységesen rendezik a közös piac és a versenyszabályok alkalmazását az általános érdekű szolgáltatások területén és lehetővé teszik ezen szolgáltatások maga színvonalon történő biztosítását.

A fenti – inkább kezdeményező, semmint markáns politikaformáló – kezdeményezésen túl, a Zöld Könyv további összegzést hajtott végre. A Bizottság megerősítette benne, hogy a belső piac és a közösségi versenyszabályok nagymértékben hozzájárulhatnak az általános érdekű szolgáltatások minőségének és hatékonyságának javításához, amely pedig mind a köz, mind pedig a vállalkozások érdeke is egyben.<sup>669</sup> A Bizottság utalt a Laeken-i jelentésre, és nem javasolta, hogy a nem gazdasági általános érdekű szolgáltatások körét taxatív felsorolják, de lehetséges megoldásként megjelölte, hogy az elválasztásukat lehetővé tevő jellemzőket meghatározzák.

A Zöld Könyvre adott tagállami reakciók legalábbis vegyesek voltak, bár a francia reakció a fogalmi konfúzió („flou sémantique”) ellenére jelentős előrelépésnek nevezte a dokumentumban megfogalmazottakat, bár azt is konstataulta, hogy a francia szintű közszolgáltatási elvárások bevezetése eleve reménytelen.<sup>670</sup>

#### 2.14.1.11. Európa Parlamenti határozat a Zöld Könyvről<sup>671</sup>

Az Európai Parlament a Zöld Könyvre reagálva 2004. januárjában állásfoglalást bocsátott ki, amelyben kérte a Bizottságot, hogy 2004. áprilisáig további dokumentumot állítson össze, mivel álláspontja szerint bizonyos általános érdekű szolgáltatásokat (egészségügy, oktatás, szociális ellátás, kulturális örökség megőrzése stb.) ki kellene venni a közösségi versenyszabályok hatálya alól. Ezt az álláspontot pedig a WTO előtt a GATS kapcsán is képviselni és védeni kell.<sup>672</sup>

<sup>669</sup> A Bizottság szerint továbbá az általános érdekű szolgáltatások alapvetően szükségesek az európai polgárok élet színvonalának növeléséhez és a szociális kirekesztettség leküzdéséhez. Az Amszterdami Szerződésben megjelenő célkitűzés, amely az európai állampolgársághoz közvetlenül kapcsolódási pontot teremtett, még jobba kidolgozásra került, hiszen ezek a szolgáltatások a Bizottság szerint az európai állampolgárság alapját képezik és olyan jogokat és lehetőséget biztosítanak a hatóságokkal való eszmecsere, mindezt a jó kormányzás jegyében. Az általános érdekű szolgáltatások és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások distinkciója nem változott. Az előbbi továbbra is tágabb értelemben minden olyan piaci és nem piaci szolgáltatást magában foglal, amelyet az Unió, tagállami vagy helyi hatóságok általános érdekűnek minősítenek és közszolgáltatási kötelezettséget kapcsolnak hozzá. Az utóbbi pedig olyan gazdasági természetű szolgáltatásokat takar, amelyekkel kapcsolatban közszolgáltatási kötelezettség van az általános érdek kritériuma alapján. A Zöld Könyv megjegyzi, hogy ezek elkülönítése sokszor nagy nehézségekbe ütközik, hiszen a két típus akár egy ágazaton belül is létezhetnek egymás mellett, sőt, akár ugyanazon szolgáltató is nyújthatja őket. Figyelembe kell venni azt is, hogy folyamatosan újabb és újabb tevékenységek kerülnek a gazdasági természetű szolgáltatások körébe, ahogyan egyre több dolog válik gazdasági vonatkozásúvá. A Zöld Könyv szerint az általános érdekű szolgáltatások egy rendkívül komplex és folyamatosan fejlődő, változó területe a közösségi jognak. Számos tényező, különböző szintű partikularitás hat ezekre a szolgáltatásokra és így szabályozásukra is. Ezeket a szolgáltatásokat nem lehet csupán egyes szektorokra szűkíteni, mivel közérdekű szolgáltatások gyakorlatilag minden ágazatban jelen vannak, kezdve a klasszikus, hálózatos iparágaktól (mint az energetikai szektor, a távközlés, szállítás vagy a postai szolgáltatások szektora) az egészségügyön át az oktatás és szociális ellátás területeiig. Az ennyire eltérő szabályok, szereplők és körülmények mellett működő területeken nyilvánvalóan az általános érdekű szolgáltatások is egészen sajátos kezelést igényelnek az egyes ágazatokon belül. De az egyes szektorokon belül a szolgáltatásnyújtás szintje is jelentősen eltér, hiszen beszélhetünk európai vagy akár globális elérhetőségről, de akár nemzeti, regionális vagy speciális helyi szintről is. Maguk a szolgáltatások is természetesen nagymértékben eltérőek, de nem csak természetükben, hanem abban is, hogy piaci vagy nem piaci jellegűek. Befolyásolja a helyzetet az ilyen szolgáltatások megszervezésének a sokszínű különbözősége is, itt elég, ha csak a kulturális, földrajzi vagy történeti adottságokat említjük. Látható tehát, hogy nincs könnyű dolga a Közösségnek, ha működőképes szabályozást akar kialakítani. Éppen ezért a Zöld Könyvben újra felmerült a kérdés (amely a Laeken-i jelentés óta folyamatosan napirenden van), hogy vajon szükséges-e és kialakítható-e egy uniós szintű keretszabályozás az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan.

<sup>670</sup> N° 1010 ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 DOUZIÈME LÉGISLATURE Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2003 RAPPORT D'INFORMATION DÉPOSÉ PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE sur le Livre vert de la Commission sur les services d'intérêt général, ET PRÉSENTÉ par M. christian PHILIP, Député. [http://www.assemblee-nationale.com/12/europe/rap-info/i1010.asp#P135\\_17518](http://www.assemblee-nationale.com/12/europe/rap-info/i1010.asp#P135_17518)

<sup>671</sup> European Parliament Resolution of 13 January 2004 on the Green Paper on services of general interest [A5-0484/2003].

<sup>672</sup> Utalt arra is, hogy bár az általános érdekű szolgáltatások definíciói nem szükségesek, de ki kell dolgozni – az egyes ágazatok specifikumaira tekintettel – olyan általános alapelveket, mint pl. a hozzáférés egyenlőség és egyetemessége, folyamatosság, biztonság, minőség, hatékonyság, elérhető ár, átláthatóság, a hátrányos helyzetűek, fogyasztók és a környezet védelme.

A Bizottság a Zöld Könyv által elindított vitáról a Fehér Könyvben vont le következtetéseit.

#### 2.14.1.12. A 2004-es Fehér Könyv<sup>673</sup> és az Európai Alkotmány

A Zöld Könyvben feltett kérdésekre adott válaszok előkészítették a terepet a 2004. májusában megjelent, Fehér Könyv számára. Ennek értékelésekor mindenképpen figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a konzultációk során igen eltérő válaszok és vélemények születtek és a legfontosabb kérdésben, hogy vajon egy európai keretirányelv az általános érdekű szolgáltatásokról szükséges- és megvalósítható-e, teljes mértékben hiányzott a konszenzus. Így a Fehér Könyv sem lépett érdemben tovább egy átfogó és részletesen szabályozott közösségi politika kidolgozása felé, hanem megerősítette, finomította az előző dokumentumok megállapításait.<sup>674</sup>

A Bizottság Fehér Könyvben meghatározott fő céljai a következők voltak:

- Az Unió és a tagállamok hatásköröket el kell különíteni;
- A közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezésével kapcsolatban a jogi kereteket pontosítani és egyszerűsíteni kell;
- Transzparens szabályokat kell meghatározni általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások kiválasztására,
- Az egészségügyi és szociális szolgáltatások általános érdekű szolgáltatásként történő elismerése;<sup>675</sup>
- A közösségi politikák szempontjainak érvényesítése a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban (WTO).<sup>676</sup>

A szabályozási keretirányelv megalkotásának kérdését a Fehér Könyv félretette az Európai Alkotmány és az Alkotmányozó Szerződés hatálybalépéséig, mivel annak tervezett III-6. cikke a Bizottság álláspontja szerint megfelelő jogalapot fog teremteni egy ilyen átfogó keretszabályozás megalkotásához.<sup>677</sup>

<sup>673</sup> BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK - Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról COM/2004/0374 végleges

<sup>674</sup> Mindazonáltal kialakult egy konszenzus, amely szerint a piaci működés és a közfeladatok ellátásának összhangját biztosítani kell. Továbbá újfent megállapításra került, hogy az általános érdekű szolgáltatások az európai társadalom-modell egyik alappillére képezik, mind az állampolgárok mind pedig a vállalkozások számára, ezért kiemelten kell kezelni. A Fehér Könyv maga így fogalmazott a szerepével kapcsolatban: „A Fehér Könyv meghatározza a Bizottság megközelítését az Európai Unió pozitív szerepének kialakításra a kiváló minőségű általános érdekű szolgáltatások kifejlesztésének elősegítésében és közzéteszi a minden uniós polgár és vállalkozás kiváló minőségű és megfizethető szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek biztosítását célzó stratégia fő elemeit.”

<sup>675</sup> A terminológia kapcsán a Bizottság a 2004-es Fehér Könyvben is megjegyezte, hogy a Zöld Könyvhöz hasonlóan a Bizottság ebben is elsősorban az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra helyezi a hangsúlyt, már csak azért is, mivel az EKSZ is elsősorban a gazdasági tevékenységekre koncentrál. Ezért ahol általános érdekű szolgáltatásokról szól, ott ennek az az oka, hogy a szöveg a nem gazdasági szolgáltatásokra is vonatkozik, vagy egyáltalában, nem szükséges az adott szolgáltatás kapcsán annak gazdasági/nem gazdasági természetét meghatározni. A Fehér Könyv kifejezetten tartózkodik a „közszolgáltatás” fogalmának használatától és elhatárolja azt az ÁGÉSZok fogalmától, mivel az álláspontja szerint az előbbi kifejezés nem elég pontos, és több értelmezése is ismeretes („A kifejezés néha arra hivatkozik, hogy egy szolgáltatást a nagyközönség számára kínálnak, néha azt emeli ki, hogy egy szolgáltatásnak meghatározott szerepet jelöltek ki a köz érdekében, és néha a szolgáltatást nyújtó jogalany tulajdonlására vagy státuszára vonatkozik” 1. Melléklet).

<sup>676</sup> Ennek kapcsán a Zöld Könyv megállapításait ismétli a Fehér Könyv, amely rámutat arra, hogy a Közösség WTO (vagy kétoldalú megállapodások) keretében tett kötelezettségvállalásai eddig összeegyeztethetőnek bizonyultak az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó belső piaci szabályokkal, és a jelenlegi WTO tárgyalási forduló során is a folyamatos összeegyeztethetőség lesz a cél (ennek tanúsítására a jelenlegi GATS tárgyalások során előterjesztett ajánlatot hozza példaként). A Bizottság tehát a Fehér Könyvben is kifejezte, hogy biztosítani igyekszik, hogy a Közösség által folytatott WTO (és egyéb nemzetközi) tárgyalások során biztosítva legyen a közösség általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó belső szabályainak és a tárgyalási pozícióknak az összeegyeztethetősége.

<sup>677</sup> A cikk jelenleg így szól: „A III-55., III-56. és III-136 cikk sérelme nélkül és tekintettel az általános érdekű szolgáltatások által elfoglalt helyre, mint olyan szolgáltatásokra amelyeknek mindenki az Unióban értéket tulajdonít, valamint a szerepükre a társadalmi és területi kohézió előmozdításában, az Unió és a tagállamok, mindegyik a vonatkozó hatáskörén és az Alkotmány Ikmazási körén belül, gondoskodik arról, hogy e szolgáltatók olyan, különösképpen gazdasági és pénzügyi, elvek és feltételek alapján működjenek, amelyek lehetővé teszik feladataik teljesítését. Európai törvények fogják meghatározni ezeket az elveket és feltételeket.”

A Zöld és a Fehér Könyvet összességükben értékelve azt állapíthatjuk meg, hogy a korábban a közös piac és az általános érdekű szolgáltatások összeegyeztethetőségén fekvő hangsúly áthelyeződött az ilyen szolgáltatások európai lakosság számára alapvető jellegére és arra, hogyan lehet a teljesítményüket továbbfejleszteni.

Szólni kell még az Európai Alkotmányról és annak az általános érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos rendelkezéseiről.<sup>678</sup> Az egyetlen lényegi vonatkozó cikk végül a már említett III-6. lett, amely világos kompetenciát teremtett a Közösség számára, hogy meghatározza egy keretirányelvben az általános érdekű szolgáltatások nyújtására vonatkozó feltételeket és ezzel biztosítsa ezen szolgáltatások célkitűzéseinek a megvalósulását.

#### **2.14.1.13. A 2005-ös háromelemű szabályozás**

Az ötödik fejezetben ismertetett irányelvmódosításból, kerethatározatból és döntésből álló szabályozási csomag nem adott új elemet az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmának meghatározásához.

#### **2.13.1.14. A 2005-ös repülőterekkel kapcsolatos Közlemény**

A Bizottság 2005-ben Közleményt tett közzé bizonyos repülőterek és légi járatok finanszírozásáról.<sup>679</sup> Ebben a körben a Bizottság a repülőterek vonatkozásában foglalkozott az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal. A Közlemény 30-32. pontja leírja, hogy a repülőtereknek főleg gazdasági, kisebb részben nem gazdasági jellegű tevékenységei vannak. A Közlemény a „*Szerződés 86. cikke (2) bekezdése rendelkezéseinek az általános gazdasági érdeket képviselő szolgáltatások működtetésével megbízott egyes vállalkozásoknak közszolgáltatási kompenzációként nyújtott állami támogatásokra való alkalmazásáról szóló*” 2005. július 13-i bizottsági határozatra is utal, amikor a kisebb, helyi jelentőségű („D” kategóriás), általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal megbízott repülőterek támogatásának bejelentési kötelezettség alóli mentesítéséről ír illetve bizonyos feltételek mellett az EKSZ 86.(2) cikke alapján is mentesíthetőnek látja a támogatást.<sup>680</sup>

A Bizottság a Közlemény 33. pontjában rámutat, hogy „...a rendszeren az állam közhatalmi jogosítványainak gyakorlásakor fennálló hatáskörébe tartozó tevékenységek nem kereskedelmi jellegűek...(és ezek)...közé tartoznak a biztonsági, a repülésirányítási, a rendészeti, a vámügyi stb. tevékenységek.”<sup>681</sup> Azaz a Közlemény a repüléshez kötődő biztonsági/közhatalmi tevékenységeket nem gazdasági tevékenységnek minősíti, amelyek így szabadon finanszírozhatók.

Ezen túl, a Közlemény 34. pontja szerint a repülőterek által végzett bizonyos tevékenységeket rendkívüli esetekben - például egy elszigetelt régióban található repülőtér esetén – pedig a repülőtér üzemeltetését egészében véve általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak minősíthet. A repülőtér egészének általános gazdasági érdekű szolgáltatásként történő üzemeltetése azonban nem fedheti le azokat a tevékenységeket,

<sup>678</sup> Az Európai Konventben néhány tagállam részéről felmerült a javaslat, hogy az EKSZ 16. cikkét módosítsák oly módon, hogy az általános érdekű szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos alapelvek (semlegesség, egyenlő hozzáférés, egyetemesség, minőség, átláthatóság) bekerüljenek, valamint, hogy kifejezetten elismerje a hatóságok jogát szolgáltatások nyújtására. Több más tagállam (legfőképpen az Egyesült Királyság) szerint azonban ez azzal járt volna, hogy túlságosan megnövekednek a közösségi hatáskörök olyan hagyományosan nemzeti hatáskörbe tartozó területeken is, mint az oktatás vagy az egészségügy. Ezért a 16. cikk módosítására irányuló javaslatot végül elvetették.

<sup>679</sup> A Bizottság közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról EGT vonatkozású szöveg. Hivatalos Lap C 312 , 09/12/2005 o. 0001 - 0014

<sup>680</sup> Lásd a 3.5.3.1 pontot és a Közlemény 59-60. pontjait.

<sup>681</sup> A Bizottság 2003. március 19-i határozata, N 309/2002, légi biztonság – a 2001. szeptember 11. következtében felmerülő költségek kompenzálásáról. A Bizottság 2002. január 16-i határozata, N 438/02, a kikötők üzemeltetőinek állami hatáskörbe tartozó feladatok ellátásáért nyújtott támogatások.

amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül az alaptevékenységeihez, úgy mint a repülőtér alaptevékenységeihez közvetlenül nem kapcsolódó kereskedelmi tevékenységek folytatása, és amelyek magukban foglalják többek között telkek kialakítását és ingatlanok megépítését, finanszírozását, működtetését és bérletét nemcsak az irodák és a tárolás céljára, hanem a repülőtér vonzáskörzetében működő szállodák és ipari vállalkozások, valamint üzletek, éttermek és parkolók céljára. Mivel ezek a tevékenységek nem részei a közlekedési tevékenységnek, közfinanszírozásukra ezek az iránymutatások nem vonatkoznak, azt a vonatkozó ágazati és horizontális szabályok tükrében kell vizsgálni.

#### **2.14.1.15. A szociális általános érdekű szolgáltatásokról szóló közlemény**

A 2006. áprilisában kiadott és kifejezetten a szociális általános érdekű szolgáltatásokról szóló közlemény<sup>682</sup> - amelyről a 2.16. pontban lesz szó, at jelzi, hogy a küzdelem a franciák és más liberalizációt ellenzők és a liberalizációs tábor között nem jutott a 2005-ös szabályozással nyugvópontra, sőt az Alkotmány bukása után tovább folyik a küzdelem.

#### **2.14.1.16. Összegzés**

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozása alig több, mint egy évtizede van közösségi jogalkotó szervek napirendjén kisebb-nagyobb hangsúlyeltolódásokkal. A kezdeti, óvatos megközelítés, amely szerint ezek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások egyfajta akadályát képezik a teljes közös piac megvalósításának<sup>683</sup> fokozatosan átadta a helyét egy olyan „pozitív” felfogásnak, amely közösségi szinten is elismeri a kiemelkedő fontosságukat és erre építve nem korlátozni akarja őket a teljes liberalizáció érdekében, hanem e szolgáltatások működését és minőségét fejleszteni. Ehhez hozzájárult az is, hogy a piacok liberalizálása egyes szektorokban sikerrel lezárult, más területeken pedig esély sincs a liberalizációra, így nem sürgeti a Bizottságot a közös piac kiépítésének igénye sem. A konszolidáció címén a szektor versenytől való teljes mentesítésének francia elképzelése nem járt sikerrel, így az elfogadott szabályozás olyan mint a közösségi jogban általában, tíz év küzdelmei után rendkívül kevésben sikerült megállapodni, de tulajdonképpen még ezt is többféleképpen értelmezik a felek.

#### **2.14.2. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma**

Mint a fenti történeti áttekintésben olvasható volt a Szerződésben az «általános gazdasági érdekű szolgáltatás» kifejezés több helyen is megtalálható, a fogalom meghatározása hiányzik.<sup>684</sup> Így a meghatározás a bírói gyakorlatra maradna, de az a fogalmat csak kazuisztikusan használja, valójában nem értelmezi, a Bizottság pedig a tagállamokra hagyta a meghatározás jogát.

##### **2.14.2.1. A Szerződésben**

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások megjelölést használja az EKSZ. 86. cikk (2) bekezdése, a 16. cikke, az Európai Alapvető Jogok Chartájának II-36. cikke és az Alkotmánytervezet III-6. cikke is, de mindegyik adós maradt bármiféle definícióval. A fogalmat nem határozza meg a másodlagos joganyag sem. A 16. és a 86. cikk elemzésére a 4. fejezetben keríték sort.

##### **2.14.1.2 A bírói gyakorlat**

<sup>682</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union COM (2006) 177 final.

<sup>683</sup> Prosser (2005) 172.o.

<sup>684</sup> A 2.14.1. pontban a történeti áttekintésben és alább a 4. fejezetben részletesen elemzem a 16. és a 86. cikket.

A bírói gyakorlat a fogalom meghatározásával kapcsolatban kazuisztikus és esetleges. Általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak minősült egyes esetekben az állam legfontosabb vízi útjainak működtetése<sup>685</sup>, televíziós műsorszolgáltatás,<sup>686</sup> a folyamatos kikötői révkalauzi szolgáltatás nyújtása<sup>687</sup>; a kereskedelmileg nem lukratív légi járatok<sup>688</sup> és kiegészítő nyugdíjrendszer működtetése<sup>689</sup>; a postai szolgáltatás<sup>690</sup>; a telefonhálózat működtetése<sup>691</sup>; az elektromos hálózat, a generátorok és elosztók működtetése.<sup>692</sup> Nem minősült viszont a 86. cikk (2) bekezdésébe tartozó szolgáltatásnak a telefonkészülékek értékesítése,<sup>693</sup> a szerzői jogi szervezetek működtetése<sup>694</sup> a banki<sup>695</sup> és a kereskedelmi kikötői<sup>696</sup> szélessávú internet<sup>697</sup> szolgáltatások illetve azok a szolgáltatások, amelyek csak bizonyos vállalatoknak<sup>698</sup> vagy a lakosság egy részének<sup>699</sup> voltak hozzáférhetőek. Ezekben az ügyekben a bírósági az általános gazdasági érdekű szolgáltatást gyakorlatilag teljesen összemosta az egyetemes szolgáltatás illetve a közszolgáltatás fogalmával.

A Bíróság az egyes esetek konkrét körülményeit figyelembe véve döntötte el, hogy a vállalat tevékenységét megakadályozná-e a versenyszabályok betartása, illetve hogy felmerül-e vagy veszélybe kerül-e az az általános gazdasági érdek, amelyet az EKSZ még a versenynél is jobban véd. A bírósági döntésekből az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra illetve fogalmukra vonatkozóan mégis az alábbi általános jellemzők szűrhetőek le:

- Ezek olyan szolgáltatások, amelyek *"minden felhasználó érdekében állnak, az egész állam területén, egységes árazással és azonos minőségi feltételekkel"*<sup>700</sup> vagy legalább
- olyan szolgáltatások, amely *"csak objektív és mindenkire kiterjedő szempontok szerint változhatnak"*.<sup>701</sup>

Azaz a Bíróság a francia közüzemi/közigazgatási jog bizonyos alapvető tételeit ismétli meg, és hozza be a közösségi jogba:<sup>702</sup>

- az egyenlőség elvét (hozzáférés és elbánás vonatkozásában),
- a folyamatosság elvét, és

<sup>685</sup> 10/71 Ministère Public de Luxembourg kontra Muller [1971] ECR 723, per adv gen Dutheil de Lamothe 739.o.

<sup>686</sup> 155/73 Sacchi [1974] ECR 409.o.; C-260/89 ERT [1991] ECR I-2925; T-69/89 Radio Telefís Éireann kontra Bizottság [1991] ECR II-485.o. Ezzel szembe egy az Exclusive right to broadcast television advertising in Flanders döntés, OJ 1997 L 244/18 (fellebbezésen is megerősítették: T-266/97 Vlaamse Televisie Maatschappij kontra Bizottság [1999] ECR II-2329): a reklámsugárzásra nem vonatkozik 86. cikk (2) bekezdése

<sup>687</sup> C-266/96 Corsica Ferries France [1998] ECR I-3949.o.

<sup>688</sup> 66/86 Ahmed Saeed [1989] ECR 803; T-260/94 Air Inter kontra Commission [1997] ECR II-997.

<sup>689</sup> Dutch Sectoral Pension Funds C-180-184/98 Pavel Pavlov & Others kontra Stichting Pensioenfonds Mechjche Specialisten [2000] ECR I-6451.o.

<sup>690</sup> C-320/91 Corbeau [1993] ECR I-2533.o.; T-106/95 FFSA [1997] ECR II-229.o.; C-147 és C-148/97 Deutsche Post [2000] ECR I-825.o.

<sup>691</sup> C-18/88 RTT kontra GB-Inno-BM [1991] ECR I-5941.o.

<sup>692</sup> C-393/92 Almelo; C-157/94 Bizottság kontra Hollandia [1997] ECR I-5699; C-158/94 Bizottság kontra Olaszország [1997] ECR I-2789.o. és C-159/94 Bizottság kontra Franciaország [1997] ECR I-5815.o. Vízügyi szolgáltatás vonatkozásában lásd a Bizottság döntését NAVEWA-ANSEAU OJ 1982 L167/39..o.

<sup>693</sup> Lásd 691. lb.

<sup>694</sup> 125/78 GEMA [1979] ECR 3173; 127/73 BRT kontra SABAM [1974] ECR 313, és 7/82 GVL kontra Commission [1983] ECR 483.o.

<sup>695</sup> 172/80 Zuchner kontra Bayerische Vereinsbank [1981] ECR 2021.o.

<sup>696</sup> C-179/90 Porto di Genova [1991] ECR I-5889.o.

<sup>697</sup> A Pyrénées-Atlantiques ügyben a Bizottság (de feltehetőleg bírósági ügy lesz belőle) kimondta, hogy a szélessávú internet szolgáltatás nyújtását ÁGÉSZnek fogadta el. Lásd erről: Hencsey, Monika et al.: State aid rules and public funding of broadband CPN No.1. 2005 8-15.o.

<sup>698</sup> Lásd erről 10/71 Ministère Public de Luxembourg kontra Muller [1971] ECR 723, Dutheil de Lamothe főtanácsos 739.o. és C-108/98 RLSAN [1999] ECR I-5219, Alber főtanácsos 43. bekezdés.

<sup>699</sup> Roemer főtanácsos 82/71 Pubblico Ministero Italiano kontra SAIL ügyben [1972] ECR 119.o. vö. a Bizottság beadványával a 90/76 Van Ameyde kontra UCI [1977] ECR 1091.o. ügyben.

<sup>700</sup> „au profit de tous les usagers, sur l'ensemble du territoire de l'Etat concerné, à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaires" (ECJ, 1993. május 19, C-320/91, "Paul Corbeau", ECR I-2533.o.)

<sup>701</sup> „à des conditions qui ne peuvent varier que selon des critères objectifs applicables à tous les clients" (ECJ, 1994. április 27, n° C-393/92, "Commune d'Almelo", ECR I-1447.o.)

<sup>702</sup> ECJ, 1997. október 23. C-159/94, Bizottság kontra Franciaország", ECR I-5815.o.



- a körülményekhez alkalmazkodás elvét.<sup>703</sup>

### 2.14.2.3 A bizottsági gyakorlat

A 2.14.1. pontban már részletesen áttekintettem a fogalom történeti fejlődését. Az alábbiakban a fogalommal kapcsolatban jelenleg alkalmazott bizottsági megközelítést írom le.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmát legelőször az 1996-os közlemény melléklete tartalmazta és a fogalmon a 2000-es közlemény sem változtatott.<sup>704</sup> A közlemény II. mellékletében található definíció szerint:

*„általános gazdasági érdekű szolgáltatások: Ez a kifejezés a Szerződés 86. cikkében olvasható, és olyan piaci szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a tagállamok meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá helyeznek az általános érdek kritériuma alapján. Ez általában a közlekedési hálózatokra, az energiaszolgáltatásra és a hírközlésre terjed ki.”<sup>705</sup>*

Az újabb, 2000-es közlemény<sup>706</sup> három fontos alapelvet kötött a fogalomhoz:<sup>707</sup> a tagállamok meghatározásra vonatkozó szabadságának elvét, a semlegességet és az arányosságot.

A „meghatározás szabadsága” azt jelenti, hogy a tagállamok határozhatják meg, hogy mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak.<sup>708</sup> A Bizottság feladata pedig csak annak biztosítása, hogy az alkalmazott eszközök összeegyeztethetők legyenek a közösségi joggal, azaz a tagállam eljárása ne legyen nyilvánvalóan visszaélészerű. A semlegesség és az arányosság elvéről a 4. fejezetben esik részletesen szó.

A 2004-es Fehér Könyv szinte szó szerint megismételte a fogalomnak az 1996-os Közleményben használt meghatározást és ezt alkalmazta, azzal, hogy megemlítette a gyakorlatban a Közlemény által felsorolt szektorokon túl a személyszállítás és a vízszolgáltatás is fogalom által lefedett körbe kerülhet.<sup>709</sup>

### 2.14.2.4. A tagállamok joga

A tagállamok jogában és így a magyar jogban az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmát kutatásaim szerint nem használják és így meghatározni sem próbálták.

### 2.14.2.5. A szakirodalom

A szakirodalom sem állt elő precíz fogalommeghatározással, de a felvetett meghatározások legalább szellemesek. Kovar például a versenypolitika és a négy alapszabadság által

<sup>703</sup> Lásd a 704. lábjegyzetnél

<sup>704</sup> Fabrice Claireau, Stéphane Rodrigues: SERVICES D'INTERET (ECONOMIQUE) GENERAL - SERVICES PUBLICS in: Dictionnaire juridique de l'Union européenne (sous la direction d'Ami Barav et Christian Philip) fdkontrauniv-lyon3.fr/mini\_site/cee/Dico/SIEG.pdf

<sup>705</sup> Ez a némiképp magyartalan szöveg a hivatalos.

<sup>706</sup> KOVAR (R.) et SIMON (D.) (dir.), "Service public et droit communautaire : les grands textes", travaux de la CEDECE, série textes et documents, La Documentation française, 1996; NICOLAS (M.) et RODRIGUES (S.) (dir.), Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe, préface de Karel Van Miert, éd° ASPE Europe, 1998

<sup>707</sup> Van de Walle, S. (2006). The impact of public service values on services of general interest reform debates. Public Management Review, 8 (2): 183-205.; Van de Walle, S. & Geert Bouckaert, Public service performance and trust in government: the problem of causality, In: International Journal of Public Administration, vol. 29 (8 & 9): 891-913

<sup>708</sup> Ennek keretében különleges vagy kizárólagos jogokat biztosíthatnak a szolgáltatásnyújtással megbízott vállalkozások számára, szabályozhatják ezek tevékenységét, és adott esetben finanszírozhatják is ezeket. Minden esetben világosan meg kell határozniuk a nyújtandó közszolgáltatást, és annak ellátására egyértelmű megbízást kell adniuk valamilyen hatósági aktusban vagy szerződésben.

<sup>709</sup> A személyszállítási és a vízszolgáltatási szektorban közszolgáltatási kötelezettség még nem került uniós jogszabályi megfogalmazásra. Services of General Interest – Current developments Logon Final Guide 2005 July 94-95.o.

számárbórként összezsugorított területként határozta meg a közszolgáltatások illetve az általános érdekű szolgáltatások területét.<sup>710</sup>

Fabrice Claireau és Stéphane Rodrigues hangsúlyozzák, hogy az amerikai-angolszász jogból kölcsönzött egyetemes szolgáltatás fogalma, amely a távközlésben és postai szolgáltatásra vonatkozó másodlagos jogban vert gyökeret és a szolgáltatás elérhetőségében (access) fogalmazódik meg,<sup>711</sup> a bírói ítéletekben teljesen összemosódik az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmkörével. Akárcsak a közszolgáltatási kötelezettség fogalma, amely a közlekedési ágazatból indult hódító útjára és az energiaszektorban is gyökeret vert, és a vállalkozások számára megfogalmazott kötelezettséggént fogalmazódik meg.

## **2.15. Az általános érdekű szolgáltatás fogalma**

### **2.15.1. Általában**

Magukban a Szerződésekből az «általános érdekű szolgáltatások» kifejezés nem található meg. A közösségi gyakorlatban az «általános gazdasági érdekű szolgáltatások» kifejezésből származik, amelyet viszont – mint fentebb láttuk - használnak a Szerződésben.

### **2.15.2. A fogalom**

Az általános érdekű szolgáltatások az 1996-os bizottsági közleményben jelennek meg, többnyire párhuzamosan említve a szűkebb körre korlátozódó általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal. A közlemény meghatározása szerint:

*„Általános érdekű szolgáltatások: E kifejezés olyan piaci vagy nem piaci szolgáltatásokat takar, amelyeket a hatóságok általános érdekűnek és meghatározott közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozónak minősítenek.”*

A közlemény kitért az általános érdekű szolgáltatások nem gazdasági jellegére is, kimondva, hogy – általánosságban – a belső piaci és a versenyszabályok nem vonatkoznak a nem gazdasági tevékenységekre, így nincsenek hatással az általános érdekű szolgáltatásokra, ameddig e szolgáltatások nem gazdasági tevékenységeket képeznek (ennek ismérve többnyire az, hogy társadalmi feladatot látnak el, nem nyereségorientáltak és nem végeznek ipari vagy kereskedelmi tevékenységet<sup>712</sup>), ennek megfelelően az ilyen általános érdekű szolgáltatások tekintetében a 86. cikket sem kell figyelembe venni.

A 2004-es Fehér Könyv is elsősorban az «általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal» kapcsolatos kérdésekre összpontosított és az «általános érdekű szolgáltatás» kifejezést csak akkor használja, ahol a szöveg nem gazdasági szolgáltatásokra (is) vonatkozik.<sup>713</sup> A 2004-es Fehér Könyv szerint<sup>714</sup> az általános érdekű szolgáltatások fogalma szélesebb mint az «általános gazdasági érdekű szolgáltatások» fogalma és mind piaci, mind nem piaci szolgáltatásokat takar, amelyeket a hatóságok általános érdekűnek és meghatározott

<sup>710</sup> KOVAR (R.), "La peau de chagrin : ou comment le droit communautaire opère la réduction des monopoles publics", in Europe, 1992, chron. n° 7 et "La Cour de justice et les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général : un pas dans le bon sens vers une dérégulation réglée", in Europe, 1994, chron. n° 6 et 7

<sup>711</sup> Lásd 704. lábjegyzetnél

<sup>712</sup> A közlemény 30. szakasza.

<sup>713</sup> A Fehér Könyv szerint az «általános érdekű szolgáltatás» és az «ÁGÉSZ» kifejezéseket nem szabad a «közszolgáltatás» kifejezéssel összekeverni. A kifejezés néha arra hivatkozik, hogy egy szolgáltatást a nagyközönség számára kínálnak, néha azt emeli ki, hogy egy szolgáltatásnak meghatározott szerepet jelöltek ki a köz érdekében, és néha a szolgáltatást nyújtó jogalany tulajdonlására vagy státuszára vonatkozik. A «közszektor» kifejezés magába foglal minden közigazgatási szervet, minden a hatóságok által ellenőrzött vállalkozással együtt.

<sup>714</sup> BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról  
Brüsszel, 12.5.2004 COM (2004) 374 végleges  
[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/docs/com2004\\_0374hu01.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/docs/com2004_0374hu01.pdf)

közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozónak minősítenek. A Fehér Könyv I. melléklete már némi magyarázatot is hozzáfűzött az egyébként tartalmilag változatlan formában megőrzött definíciókhoz és elismerte a fogalmak kapcsolatának tisztázatlanságát is.<sup>715</sup>

A Szolgáltatási (Bolkenstein) irányelv tervezete<sup>716</sup> a 4. cikk 3. bekezdésében úgy fogalmazta meg az általános érdekű szolgáltatás fogalmát, hogy azok a tagállamok által olyanként meghatározott szolgáltatások, amelyek olyan közszolgáltatási kötelezettségekre alapulnak, amelyeket a hatóságok azzal a céllal telepítettek az egyes szolgáltatás nyújtókra, hogy azzal bizonyos közérdekű célok elérését biztosítsák.<sup>717</sup> Az általános érdekű szolgáltatás fogalma itt is kivételként kerül megfogalmazásra.

Az Elsőfokú Bíróság egyébként több esetben is megállapította, hogy az olyan szervek, amelyek jellegzetesen közhatalmi és nem pedig gazdasági természetű tevékenységet végeznek, nem tartoznak a közösségi versenyszabályok hatálya alá.<sup>718</sup> Ilyen például az a szervezet, amely ellenőrzi és felügyeli a légteret, és díjakat szed be az általa üzemeltetett légiközlekedési rendszer használatáért,<sup>719</sup> vagy az a magánjogi szerv, amely egy tengeri kikötőben a szennyezés ellenőrzését végzi.<sup>720</sup> Szintén ilyenek a nemzeti oktatást és az alapvető szociális ellátást biztosító rendszerek<sup>721</sup> is.

A 2000-es bizottsági közleményben említett nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások listájának<sup>722</sup> és pontos fogalmának meghatározása a mai napig komoly nehézségekbe ütközik a közösségi Bíróságok jelenleg uralkodó joggyakorlata miatt. E szerint ugyanis minden olyan tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, amely egy adott piacon áruk vagy szolgáltatások nyújtását foglalja magában.<sup>723</sup> Ugyanakkor az említett közlemény szerint e tevékenységek azért nem esnek a közösségi jog és ezen belül a versenyjog hatálya alá, mert nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet.

Összességében teljesen elmosódott az általános érdekű és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalma közötti különbség: a Bíróság a Fenin<sup>724</sup>, a Brentjens<sup>725</sup> és az Ambulanz Glöckner<sup>726</sup> ügyekben elfogadta, hogy általános érdekű az első esetben az orvosi

<sup>715</sup> „Terminológiai különbségek, szemantikai zavar és a tagállamok különböző hagyományai sok félreértéshez vezettek az európai szintű eszmecsere során. Az általános érdekű szolgáltatások kontextusában a tagállamokban különböző kifejezéseket és meghatározásokat használnak, így tükrözve a különböző történelmi, gazdasági, kulturális és politikai fejlődést. A közösségi terminológia megpróbálja számításba venni ezeket a különbségeket.”

<sup>716</sup> 16.2.2006 EP-PE\_TC1-COD(2004)0001 POSITION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT adopted at first reading on 16 February 2006 with a view to the adoption of Directive 2006/.../EC of the European Parliament and Council on services in the internal market (EP-PE\_TC1-COD(2004)0001) [http://www.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/doclegcons3?FILE=WORD&VL=EN&YEAR=2004&NUM=0001&DOC=EP-PE\\_TC1-COD\(2004\)0001&LNG=EN](http://www.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/doclegcons3?FILE=WORD&VL=EN&YEAR=2004&NUM=0001&DOC=EP-PE_TC1-COD(2004)0001&LNG=EN)

<sup>717</sup> "services of general economic interest" means services which are qualified as such by the Member State and which are subject to specific public service obligations which have been assigned to the provider by the Member State concerned to meet certain public interest objectives;

<sup>718</sup> „Les services publics nationaux reposant sur l'exercice de "prérogatives typiquement de puissance publique" et ceux à "caractère exclusivement social" échappent à l'emprise du droit communautaire, notamment de la concurrence. Fabrice Claireau, Stéphane Rodrigues: SERVICES D'INTERET (ECONOMIQUE) GENERAL - SERVICES PUBLICS in: Dictionnaire juridique de l'Union européenne (sous la direction d'Ami Barav et Christian Philip) fdkontrauniv-lyon3.fr/mini\_site/cee/Dico/SIEG.pdf

<sup>719</sup> SAT kontra Eurocontrol C-364/92. sz. ügy (1994). Rec. I-43

<sup>720</sup> Diego Calí ECJ judgment of 18 March 1997, ECR. [1997], I-1547.o.

<sup>721</sup> C-159 et 160/91 Poucet et Pistre, ECR [1991] I-637.o.

<sup>722</sup> A Zöld Könyv ugyanakkor megjegyzi, hogy a két kategória elkülönítése sokszor nagy nehézségekbe ütközik, hiszen a két típus akár egy ágazaton belül is létezhetnek egymás mellett, sőt, akár ugyanazon szolgáltató is nyújthatja őket. Figyelembe kell venni azt is, hogy folyamatosan újabb és újabb tevékenységek kerülnek a gazdasági természetű szolgáltatások körébe, ahogyan egyre több dolog válik gazdasági vonatkozásúvá. Mindezekre tekintettel a Bizottság utalt a Laeken-i jelentésre, amely nem javasolta, hogy a nem gazdasági általános érdekű szolgáltatások körét taxatív felsorolják, de lehetséges megoldásként megjelölje, hogy az elválasztásukat lehetővé tevő jellemzőket meghatározzák.

<sup>723</sup> Höfner és Elser kontra Macroton C-41/90. sz. ügy [1991], Commission kontra Italy C-118/85. sz. ügy [1987].

<sup>724</sup> T-319/99 FENIN kontra Bizottság [2003] ECR II-357.o.

<sup>725</sup> C-117/97 Brentjens [1999] ECR I-6025.o.

<sup>726</sup> C-475/99 Ambulanz Glöckner [2001] ECR I-8089.o.

felszerelések beszerzése, a másodikban a nyugdíjalap működtetése míg a harmadikban az ambuláns betegek szállítása. Az AOK ügyben<sup>727</sup> pedig a német egészségpénztárak vonatkozásában mondták ki, hogy azok általános érdekű szolgáltatást nyújtanak.

## 2.16. Szociális általános érdekű szolgáltatások

A 2006. áprilisában kiadott – és a 2.14.15. pontban már említett a szociális általános érdekű szolgáltatásokról szóló közlemény<sup>728</sup> nyomán tovább bővült az általános érdekű szolgáltatások tágan értelmezett köre. Szerencsére a Bizottság ebben a közleményben igyekezett konkrét elhatárolási pontokat találni a másik két általános kategóriához viszonyítva. Erre azért is különösképpen szükség volt, mert a „szociális” és a „nem gazdasági” jellemzőket könnyű összemosni egymással, pedig különböző szolgáltatásokat takarnak a valóságban.

A közlemény szerint az ilyen szociális jellegű szolgáltatások kategóriájába tartoznak általánosságban a kötelező és kiegészítő társadalombiztosítási rendszerek, valamint más olyan szolgáltatások, amelyeket közvetlenül a magánszemélyeknek nyújtanak a társadalmi kohézió, beilleszkedés és alapvető jogok védelme céljából. Ezt a széles kört a közlemény Ez utóbbi négy különböző dimenzióra szűkíti le az alábbiak szerint:

- személyes problémákkal kapcsolatos segítő szolgáltatások (pl. adósságkezelés, kábítószer-szenvedély kezelése, családsegély);
- társadalmi és munkaerő-piaci beilleszkedést segítő szolgáltatások (pl. rehabilitáció, bevándorlók nyelvtanítása, szakmai képzés);
- a hosszú távú egészségügyi vagy fogyatékosági problémákkal küszködők társadalomba illeszkedését segítő szolgáltatások;
- lakásépítéssel kapcsolatos szolgáltatások társadalmilag hátrányos helyzetű egyének részére.<sup>729</sup>

A közlemény kiemeli ezen „dimenziók” alapvető szerepét az európai társadalom és gazdaság vonatkozásában, valamint azt is, hogy sajátos jellemzőkkel bírnak, amelyek segítenek a kategorizálásban:

- jellemzően nem írhatók le a klasszikus szolgáltató-fogyasztó viszonypárral, hanem egy aszimmetrikus kapcsolatot feltételeznek a szolgáltató és a kedvezményezett között, amely ráadásul külső finanszírozást is igényel.
- a szolidaritás elve alapján működnek;
- a különböző szituációkban felmerülő különböző igények kielégítése érdekében átfogóak és személyre szabottak;
- nincs nyereségérdek e szolgáltatások nyújtása során;
- sokszor a helyi kulturális és történeti hagyományokban gyökereznek.

<sup>727</sup> C-264/01, C-306/01, C-354/01 és C-355/01 AOK Bundesverband et al. <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=hu&Submit=Keres%C3%A9s&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&nu maff=C-264%2F01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

<sup>728</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union COM (2006) 177 final.

<sup>729</sup> Lásd ezekről különösen: Social Services as Services of General Interest in the EU – Objectives, Responsibilities and Conditions” 2 – 3 September 2003, Berlin Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.KONTRA. Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa Am Stockborn 5-7 D-60439 Frankfurt a.M. Diese Publikation ist eine Veröffentlichung des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ und ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Träger des Observatoriums (<http://www.soziale-dienste-in-europa.de>) és Mathias Maucher (szerk): Social services of general interest in the European Union: Assessing their Specificities, Potential and Needs Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.KONTRA. 2004. november. Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa Am Stockborn 5-7 D-60439 Frankfurt a.M. Diese Publikation ist eine Veröffentlichung des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ und ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.

A szociális általános érdekű szolgáltatások jelentőségének értékeléséhez egyelőre nincs adat, de nyilván pontosan azt a célt szolgálják, mint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások koncepciója: bizonyos területek verseny alóli mentesítését.

## 2.17. Az egyetemes szolgáltatás

### 2.17.1. Az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó szabályok általában

Az egyetemes szolgáltatás fogalma és maga a kifejezés az Egyesült Államokból származik, ahol Theodore Vail, az AT&T vezetője használta először 1912 körül, és eredetileg azt jelentette hogy a versengő hálózatok és ezen belül is a Bell/AT&T hozzáférnek egymás hálózataikhoz, és így a szolgáltatók illetve a fogyasztók sincsenek kizárva egymás hálózataiból.<sup>730</sup>

A 2003-as Zöld Könyv 50. pontja szerint „Az egyetemes szolgáltatás olyan általános érdekű követelményeket foglal magába, amelyek azt biztosítják, hogy bizonyos szolgáltatások meghatározott minőségben minden fogyasztónak illetve felhasználónak a rendelkezésére álljanak az állam egész területén, a pontos elhelyezkedéstől függetlenül, és a specifikus nemzeti sajátosságoknak megfelelően elviselhető áron.”

A fenti fogalommeghatározást elfogadva a következő kiegészítő megjegyzések tehetők a fogalmat értelmezve:

1. Az egyetemes szolgáltatás és az általános gazdasági érdekű szolgáltatás viszonyáról és egyáltalán az egyetemes szolgáltatás mibenlétéről megoszlanak a vélemények,<sup>731</sup> a jelen tanulmány az egyetemes szolgáltatást egyfajta általános érdekű szolgáltatásként kezeli (tehát szűkebb fogalomnak tekinti).
2. Az egyetemes szolgáltatás inkább az angolszász jogokban elterjedt, hiszen mint írtam amerikai eredetű fogalom.
3. A Bizottság és a Bíróság számára az egyetemes szolgáltatás fenntartásának igénye jogos indok a verseny korlátozására.
4. Az egyetemes szolgáltatás a legtöbb társadalomban az alapvető szolgáltatásokra terjed ki.
5. Az egyetemes szolgáltatásnak, mint a fenti meghatározás is mutatja, nagyon erős területi aspektusa van.
6. Az egyetemes szolgáltatás ezen felül a hozzáférésről szól, azaz arról, hogy a szolgáltatáshoz azért fér hozzá mindenki, mert mindenütt biztossítják és mert ára a társadalom többségének elérhető (még, ha bekerülési költsége ennél magasabb is).
7. Az egyetemes szolgáltatás minőségét, a szolgáltatás biztonságát a legtöbb jogági fogalommeghatározás hangsúlyozza.
8. Az egyetemes szolgáltatás nyújtása bizonyos iparágakban jellemző (víz-, villany-, csatorna-, gáz-, postai és távközlési szolgáltatás), de vannak olyan iparágak ahol nem alkalmazzák (pl. közegészségügy).

<sup>730</sup> Universal Service: Competition, Interconnection, and Monopoly in the Making of the American Telephone System. By Milton L. Mueller Jr. Cambridge, Mass. and Washington D.C.: MIT Press and AEI Press, 1997. Pp. xiii + 213

<sup>731</sup> Az egyik nézet szerint az egyetemes szolgáltatás az általános gazdasági érdekű szolgáltatások egyik típusa. A 2003-as Zöld Könyv 50. pontjában az egyetemes szolgáltatást – némiképp meglepő módon – az általános gazdasági érdekű szolgáltatás egyik jellemzőjeként írja le. A francia tudományos irodalom egy része az egyetemes szolgáltatás fogalmát a francia általános gazdasági érdekű szolgáltatás angolszász megfelelőjeként határozza meg. A tudományos irodalom egy másik része az egyetemes szolgáltatást az általános gazdasági érdekű szolgáltatás bizonyos hálózatos iparágakban kialakult változatának vagy egyszerűen eltérő elnevezésének tekintik. Prof. Dr. Nico van Eijk: Universal Service, a new look at an old concept: Broadband access as a universal service in Europe Institute for Information Law (IViR) Paper presented at conference Amsterdam, August 2004

Az egyetemes szolgáltatás fogalma akkor merül föl, ha egy közszolgáltatást részben vagy egészben magánvállalatok nyújtanak. E vállalatok – jogszabály vagy koncessziós szerződés alapján - az egyetemes szolgáltatás megvalósítása érdekében konkrétan nem nyereséges szolgáltatásokat is nyújtanak.<sup>732</sup> A liberalizált piacon az „egyetemes szolgáltatás” a szociális szempontok érvényesülését biztosítja, ami a piac előtt leirattal a monopolpiacon meg árszabályozással elérhető volt. Az egyetemes szolgáltatás azt a szolgáltatás-csoportot jelenti, amit az állam a liberalizált piacon is biztosítani kíván a polgároknak úgy, hogy a szolgáltatók részére ezek nyújtását kötelezően előírja. A szolgáltatás biztosítását az állam szerződéskötési kötelezettséggel kényszeríti ki.

Az egyetemes szolgáltatáshoz szükséges vagy valamilyen monopóliumok fenntartása vagy pedig a szolgáltatás többletköltségeit megtérítő rendszer működtetése. A monopoljog alapján működő egyetemes szolgáltatás arra épül, hogy egyes területen a vállalkozás extraprofitot realizál, és abból tartja fenn az egyébként néhol veszteséges egyetemes szolgáltatást.<sup>733</sup> A költségterítéses rendszer pedig arra épül, hogy a szolgáltató kimutatja az egyetemes szolgáltatással felmerült nettó nem elkerülhető költségét, és azt vagy annak egy részét térítik meg a számára.

Az alábbiakban érdemes áttekinteni, hogy három ágazatban, a távközlésben, a postai szolgáltatásban és az energiaparban hogyan határozzák meg részletesen az egyetemes szolgáltatás fogalmát. Az tapasztalható, hogy a meghatározás rendkívül aprólékos és részletes, mind területi, mind szolgáltatásminőségi részletkérdésekre kiterjed, aminek azért van jelentősége, mert ezt lehet megkövetelni a szolgáltatótól, ha ő egyetemes szolgáltatónak nevezi magát és másként ezt kell teljesítenie a szolgáltatónak, hogy cserében vagy ne legyen versenytársa vagy valamilyen ellenszolgáltatást kapjon. Így például a postai szolgáltatások körében a 97/67-es irányelv úgy határozza meg az egyetemes postai szolgáltatást, hogy „az ország területének minden pontján minden munkanapon és legalább heti öt napon a postai küldemények többségét elérhető áron kézbesítik és felveszik”. A távközlésben pedig a 2002/22-es számú irányelv szerint a felhasználóknak – kérelemre – olyan csatlakozást *kell biztosítani* a helyhez kötött nyilvános telefonhálózathoz, amely keskenysávú hálózati csatlakozásra korlátozódik (nem terjed ki az ISDN-re) és lehetővé teszi a helyi, belföldi és nemzetközi telefonhívást, a telefax-hívást és más adatátvitel kezdeményezését és fogadását, a funkcionális internet-hozzáféréshez elegendő adatátviteli sebességgel.<sup>734</sup> A távközlés körében a követelmények még egy oldalon folytatódnak (lásd alább a 2.17.2. pontban) A fogalommeghatározáshoz kapcsolódó szabályozás rendezi az eljárási kérdéseket is, azaz, hogy ki és hogyan köthet ilyen szerződést.

## 2.17.2. Távközlés

### 2.17.2.1 Az Unió szabályozás

A 2002-es távközlési csomagban külön *irányelv*, a 2002/22-es számú határozza meg, hogy

<sup>732</sup> Lásd erről Commission notice of 11 of September 1996 on services of general interest. OJ 1996 C–281/7, 1996. 09. 26. 28–29. pontok.

<sup>733</sup> Lásd erről Commission notice of 11 of September 1996 on services of general interest. OJ 1996 C–281/7, 1996. 09. 26. 28–29. pontok. Az áram szállítása például többbe kerül a távoli körzetekben lakó fogyasztóhoz, mint a sűrűn lakott városi körzetekben, ami lehetetlenné tenné a távoli területek egyenlő elbánásban részesítését az infrastrukturális ellátás területén. A városi körzetekben elért nyereség keresztfinanszírozás révén lehetővé teszi a távoli körzetekben fölmerülő költségekhez képest alacsonyan tartott árak kiegyensúlyozását. A keresztfinanszírozás azonban nem kivitelezhető, ha a jobban jövedelmező területekre betör a verseny és „kimazsolázzák” a legjövedelmezőbb falatokat. Ha ugyanis e szolgáltatások terén is szabad verseny létezne, e vállalkozások csakis a nyereséges területeken tartanák fenn szolgáltatásukat, míg a veszteséges területeket felszámolnák, vagy annyira megnövelnék a költségeket, hogy azokat csak kevesen vehetnék igénybe. Erre kényszerítené a „jóérzésű kapitalistát” is az ún. *cherry-picking*, ami azt jelenti, hogy az egyetemes szolgáltatás ballasztjával nem bajlódó versenytársak jobb árakkal aláásnák a belső keresztfinanszírozás rendszerét, és elcsábítanák a nyereséget biztosító, de az indokoltnál nagyobb árakkal terhelt (mert a költségesebb szolgáltatást is fedező) fogyasztókat.

<sup>734</sup> Az irányelv nem ír elő minimális adatátviteli sebességet.

mi minősül egyetemes szolgáltatásnak.<sup>735</sup> Az irányelv preambulumának 7. pontja szerint a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy területükön bizonyos távközlési szolgáltatások – a végfelhasználó földrajzi elhelyezkedésére tekintet nélkül – meghatározott minőségben és az adott nemzeti feltételekhez képest megfizethető áron minden végfelhasználó számára rendelkezésre álljanak. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségekkel összefüggésben és a nemzeti feltételeknek megfelelően, a tagállamok egyedi intézkedéseket hozhatnak azzal a céllal, hogy biztosítsák a vidéken vagy földrajzilag elszigetelt területeken élő fogyasztók részére e szolgáltatásokhoz való hozzáférést, e szolgáltatások megfizethetőségét, valamint az e szolgáltatásokhoz azonos feltételek melletti hozzáférést különösen az idősek, a fogyatékkal élők és a különleges szociális helyzetűek számára. Az ilyen intézkedések között szerepelhetnek a különleges szociális helyzetű fogyasztókat közvetlenül megcélzó intézkedések is.

Az egyetemes szolgáltatás keretében *alapvető követelmény*, hogy a felhasználóknak – kérelemre – *megfizethető áron csatlakozást kell biztosítani* a helyhez kötött nyilvános telefonhálózathoz. A követelmény – mint arról már fentebb esett szó - egyetlen keskenysávú hálózati csatlakozásra korlátozódik, és nem terjed ki az integrált szolgálatú digitális hálózatra (ISDN). A csatlakozásnak lehetővé kell tennie a végfelhasználók számára a helyi, belföldi és nemzetközi telefonhívások, a telefax-hívások és más adatátvitel kezdeményezését és fogadását, a funkcionális internet-hozzáféréshez elegendő adatátviteli sebességgel, figyelembe véve az előfizetők többsége által használt, leginkább elterjedt technológiákat és a megvalósíthatóság feltételeit.<sup>736</sup> Az egyetemes szolgáltatás körében a tagállamok biztosítják, hogy legalább egy átfogó telefonkönyv álljon a végfelhasználók rendelkezésére és legalább egy átfogó telefonos tudakozószolgálat működjék. Az egyetemes szolgáltatás kiterjed arra is, hogy ésszerű és indokolt számban nyilvános telefonállomások álljanak rendelkezésre, amelyről a "112" egységes európai segélyhívószám és egyéb nemzeti segélyhívószámok használatával díjmentesen segélyhívásokat lehet kezdeményezni. Az irányelv 7. cikke alapján a tagállamok különleges intézkedéseket tesznek a fogyatékkal élő végfelhasználók javára annak érdekében, hogy biztosítsák a nyilvánosan elérhető telefonszolgáltatások a többi végfelhasználó számára biztosított hozzáféréssel egyenértékű elérhetőségét. Az irányelv III. melléklete szabványokra hivatkozással tartalmazza az egyetemes szolgáltatással szemben megfogalmazott minőségi elvárásokat.

**Kötelezettségek előírása az egyetemes szolgáltatók részére.** Az egyetemes szolgáltatást biztosító szabályozás a kisembert védő szabályozás. A távközlés területén ilyen egyetemes szolgáltatás például az elérhető árú távbeszélő szolgáltatás és a nyilvános telefonkészülékek, amelyeknek mindenhol rendelkezésre kell állniuk még akkor is, ha az adott esetben gazdaságilag nem kifizetődő (például egy gyéren lakott vidéki területen). Természetesen piaci viszonyok között az egyetemes szolgáltatásra kötelezett szolgáltató részére ez plusz terhet is jelenthet, amelynek piacokonform megtérítéséről a szabályozásnak gondoskodnia kell. A szabályozás néhány egyéb, általános alapvető minőségi és fogyasztóvédelmi szempontot is az egyetemes szolgáltatás körébe vont.

A 2002-es szabályozási csomagban az egyetemes szolgáltatásnak és körének meghatározásán túl, az egyetemes szolgáltató kijelöléséről és az egyetemes szolgáltatás esetleges plusz költségeinek finanszírozásáról is vannak rendelkezések.

Az egyetemes szolgáltatások biztosítását a tagállamok által kijelölt egyetemes szolgáltató vállalkozás végzi. A tagállamok a fent meghatározott szolgáltatások egyikének vagy egészének biztosítására akár több egyetemes szolgáltatót is kijelölhetnek, illetve az

<sup>735</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2002/22/EK IRÁNYELVE (2002. március 7.) az ESZ-ről, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról Official Journal L 108, 24/04/2002 51-77.o.

<sup>736</sup> Az irányelv nem ír elő minimális adatátviteli sebességet.

egyetemes szolgáltató földrajzi területenként is változhat. Az egyetemes szolgáltató kijelölésére irányuló eljárásnak objektív kritériumokon kell alapulnia, átláthatónak és diszkrimináció-mentesnek kell lennie.

A szolgáltatás árának elérhetőségét a tagállamok határozzák meg azzal, hogy ármaximálást vagy területi átlagolás határoznak meg a kijelölt egyetemes szolgáltató részére. Ennek alapján tehát az egyetemes szolgáltató köteles lehet speciális olcsó díjsomagok biztosítására. Ezen túlmenően az alacsony jövedelműek részére egyéb támogatási formák is bevezethetők. Az egyetemes szolgáltatónak megfelelő módon (híváskorlátozás, részletes számla (de nem tételes számlamelléklet), pre paid szolgáltatás) biztosítani kell, hogy a fogyasztók távközlési kiadásai ellenőrizhetők legyenek.<sup>737</sup>

Az irányelv feljogosította a tagállamokat és a nemzeti szabályozó hatóságokat az egyetemes szolgáltatás minimális színvonalának meghatározására és a szolgáltatás minőségének ellenőrzésére.

Amennyiben az egyetemes szolgáltatás nyújtása a szolgáltató részére indokolatlan terhet jelent, az egyetemes szolgáltató jogosult lehet - az irányelv szerint - a szolgáltatás nettó költségeinek megtérítésére. Ezt a tagállamok vagy az elektronikus hírközlési szolgáltatók között megosztják, vagy az állam átlátható módon finanszírozza közforrásból. Az egyetemes szolgáltatások körét a Bizottság jogosult felülvizsgálni.<sup>738</sup>

#### 2.17.2.2 A magyar szabályozás

A jelenleg hatályos módosított 2003. évi C. tv. („Eht”) az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás tartalmát, az egyetemes szolgáltatók kijelölését és finanszírozását is szabályozza. A törvény 117. §-a szerint alapvetően az alábbi négy **„egyetemes szolgáltatási szerződés alapján nyújtott, megfizethető díj”** szolgáltatás került az egyetemes szolgáltatás körébe:

- távbeszélő és faxszolgáltatás;<sup>739</sup>
- nyilvános távbeszélő állomások működtetése<sup>740</sup>;
- országos belföldi tudakozó nyújtása;
- előfizetői névjegyzék elérhetővé tétele.<sup>741</sup>

Vita ebben a körben négy kérdéssel kapcsolatban merült fel, és ebből az első kettő ugyanazon iparági szolgáltatótól érkezett:

- 1) nyújthat-e mobilszolgáltató egyetemes szolgáltatást;
- 2) a négy az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatás mindegyikét kell-e az egyetemes szolgáltatónak nyújtania az egyetemes szolgáltatás nyújtásához;
- 3) Az egyetemes szolgáltatók kiválasztása;
- 4) Az egyetemes szolgáltatás és a rászorultak támogatásának elválasztása.

#### Ad 1) nyújthat-e mobilszolgáltató egyetemes szolgáltatást

<sup>737</sup> Az egyetemes szolgáltatható árukapcsolással nem „vetethet” meg az előfizetővel olyan szolgáltatásokat, amelyekre azoknak nincs igényük.

<sup>738</sup> A részleteket lásd az 5. fejezetben.

<sup>739</sup> „a telefonhálózathoz a felhasználó állandó lakóhelye, székhelye vagy telephelye szerint meghatározott helyen való olyan hozzáférés, amely lehetővé teszi helyhez kötött előfizetői hozzáférési ponton keresztül belföldi és nemzetközi hívások, faxüzenetek és adatátviteli hívások kezdeményezését és fogadását, segélyhívó szolgálatok elérését, illetőleg internetelérést,

legalább 9600 bit/s adatátviteli sebességgel és legfeljebb  $10^{-4}$  bit hibaarányal”

<sup>740</sup> „ezer lakosonként, illetve ennél kisebb lélekszámú településenként egy darab nyilvános telefonállomás működtetése, továbbá a kötelezően létesített nyilvános telefonállomás legalább 3%-át hallás-, illetőleg mozgáskorlátozottak által is használható kialakítással”

<sup>741</sup> A jogszabály 118. § (1) bekezdése még egy plusz szolgáltatást ír elő, amikor kimondja, hogy az egyetemes szolgáltató köteles biztosítani, hogy az előfizető térítésmentesen letilthasson meghatározott típusú, vagy meghatározott típusú számokra kezdeményezett kimenő hívásokat.



Erre a kérdésre a magyar kormányzati álláspont nem volt egyértelmű, de az uralkodó nézet szerint a 8/2004. (IV. 20.) IHM rendelet az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás részletes feltételeiről és műszaki követelményeiről kizárja az egyetemes szolgáltatás nyújtásából a mobil szolgáltatókat, mert a rendelet 2. § (2) bekezdése előírja, hogy az előfizetői hozzáférési pontokat az alkalmazott technológiai eljárástól függetlenül helyhez kötötten kell elhelyezni, és ehhez a végberendezést technológiaiilag megbontható módon kell csatlakoztatni. A rendelet 2. § (2) bekezdése pedig előírja, hogy amennyiben az előfizetői hozzáférési ponton az interfész működése helyi tápáram ellátást igényel, a szolgáltatónak különösen biztosítania kell azt, hogy a végberendezések telefon célú használata az alapfunkciókkal (beszédkapcsolat létrehozása: tárcsahang vétele, számok elküldése stb.) fenntartható legyen áram kimaradása esetén is. Ezen feltételeknek pedig a mobilszolgáltatások nem felelnek meg. Tény az, hogy 2006. szeptemberéig a mobilszolgáltatók nem is jelentkeztek egyetemes szolgáltatás nyújtására, aminek éppen az volt az oka, hogy az uralkodó értelmezés szerint csak a négy szolgáltatás együttes nyújtása jelentett egyetemes szolgáltatást.

**Ad 2) a négy az egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatás mindegyikét kell-e az egyetemes szolgáltatónak nyújtania az egyetemes szolgáltatás nyújtásához**

2005 nyarán az Európai Bizottság levélben<sup>742</sup> azzal kereste meg a magyar kormányt, hogy az Eht 117.§-a ebben a körben nincs összhangban az egyetemes szolgáltatási irányelvvel, mert kizárja az egyetemes szolgáltatást nyújtó szolgáltató kijelölésére vonatkozó eljárásban való részvételből azokat az üzemeltetőket, amelyek az egyetemes szolgáltatásnak a rendelkezésben meghatározott összetevői közül egynek vagy többnek, de nem az összesnek a szolgáltatására képesek, következésképpen a Magyar Köztársaság nem teljesítette az egyetemes szolgáltatási irányelv 8. cikkének (2) bekezdése, 12. és 13. cikke, valamint IV. melléklete értelmében rá háruló kötelezettségeket.

A magyar kormány válaszában az Eht. vitatott rendelkezéséhez hivatkozott a jogszabály az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatásról szóló - Eht. 188. § 11. pontjában meghatározott – fogalmat és azt mint egy olyan szolgáltatás készletet határozta meg, amelynek rendelkezésre kell állnia az ország területén bárhol, minden felhasználó számára.

A magyar kormány levélben kifejtett álláspontja szerint az Eht. nem zárta ki, hogy az egyetemes szolgáltatás készletébe tartozó szolgáltatás-elemeket különböző szolgáltatók szolgáltatathassák. Sőt, az Eht. 120. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerint az egyetemes szolgáltatókkal kötendő egyetemes szolgáltatási szerződésben a miniszternek és a kijelölt szolgáltatóknak meg kell állapodnia – egyebek mellett – az egyetemes szolgáltatás tárgyáról.<sup>743</sup> Bár a jogellenességet a magyar kormány nem ismerte el, válaszelevelében ígéretet tett a kijelölési rendelet módosítására (bár erre a tanulmány írásáig még nem került sor).

**Ad 3) Az egyetemes szolgáltatók kiválasztása**

Az egyetemes szolgáltatót nyilvános pályázat alapján a miniszter jelöli ki,<sup>744</sup> mégpedig olyan módon, hogy a kijelölés során biztosítsa, hogy az ország egész területe egyetemes

<sup>742</sup> Viviane REDING európai biztos levele 2005/2214 C(2005)2215 2005. július 13. lásd erről Technical Briefing on Thursday, 7 July 2005, 11:30-12:00 Berlaymont building, Press room EU telecom rules: Commission takes action against 11 Member States to ensure effective implementation (nem jelzett közlemény).

<sup>743</sup> Ez a rendelkezés kifejezetten lehetővé teszi az ESZ. nyújtása feladatának a szolgáltatók közötti bármilyen megosztását. Ha a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy a kijelölt szolgáltató szolgáltatási kötelezettsége az ESZ. teljes készletére kiterjedjen, abban az esetben az Eht. ezt rendelte volna el, az ESZ. tárgya tekintetében pedig nem nyitott volna lehetőséget egyedi megállapodásra.

<sup>744</sup> 3/2004. (III. 4.) IHM rendelet az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltató kijelölésére vonatkozó szabályokról

szolgáltatással lefedett legyen, és az elektronikus hírközlési piacon folyó verseny a legkevésbé torzuljon, az egyetemes szolgáltatást az azt leghatékonyabban, a lehető legkisebb nettó elkerülhető költség mellett nyújtani képes szolgáltató nyújtsa.

A rendelet szerint akkor kell ajánlati felhívást közzétenni, ha azt egy szolgáltató úgy kezdeményezi, hogy vállalja, hogy a kérelmében megjelölt földrajzi területen az aktuálisan kötelezett szolgáltatónál 10%-kal alacsonyabb összegű támogatási igény mellett nyújtja az egyetemes szolgáltatást.

A miniszter az egyetemes szolgáltató kijelölése és az egyetemes szolgáltatási szerződés megkötése során biztosítja, hogy az egyetemes szolgáltatás díja megfizethető legyen. A törvény lehetővé teszi, hogy a megfizethetőség érdekében az egyetemes szolgáltatók olyan díjcsomagokat is kialakíthassanak, amelyek egyébként a szolgáltatás költségeit nem teljes egészében fedezik. Az ilyen díjcsomagok kialakítása miatt felmerült terheket az egyetemes szolgáltatók viselik, azt sem a többi piaci szereplő, sem a költségvetés nem finanszírozza.

Az egyetemes szolgáltatókkal a miniszter egyetemes szolgáltatási szerződést köt. A törvény meghatározza ezen szerződések legfontosabb tartalmi elemeit, valamint előírja ezek nyilvánosságra hozatalát.

Az egyetemes szolgáltatókkal a miniszter egyetemes szolgáltatási szerződést köt. A törvény meghatározza ezen szerződések legfontosabb tartalmi elemeit, valamint előírja ezek nyilvánosságra hozatalát.

#### **Ad 4) Az egyetemes szolgáltatás és a rászorultak támogatásának elválasztása**

Az Eht - a korábbi Kht-vel szemben - elválasztotta a rászorultak támogatásának kérdését az egyetemes szolgáltatásról, így a fogyatékosok és a szociálisan rászorultak külön jogszabályban meghatározott formában kapnak támogatást az egyetemes szolgáltatás igénybevételehez, amelynek forrását nem az iparági keresztfinanszírozás, hanem a költségvetés biztosítja a frekvenciahasználati díjból történő átcsoportosítás révén. Így az alacsony jövedelmű, illetve fogyatékkal élő mintegy évi 200-300.000 előfizető részére miniszteri rendelet<sup>745</sup> alapján a központi költségvetés terhére további támogatást nyújtanak az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevételehez.

#### **2.17.3. Postai szolgáltatások.**

A postai szolgáltatásokról szóló, a 2002/39/EK számú irányelvvel módosított 97/67-es irányelv (a továbbiakban: „irányelv”) bevezetője szerint a jogalkotás indoka, hogy a posta a tagállamok közti kommunikáció és kereskedelem nélkülözhetetlen eszköze, így a Közösség gazdasági és szociális kohéziója szempontjából fontos.

A módosított 97/67-es irányelv preambuluma<sup>746</sup> úgy definiálja a posta céljait az egyetemes szolgáltatást, mint amely magában foglalja a meghatározott minőségű minimális szolgáltatási kört, amelyet elérhető áron minden felhasználó érdekében minden tagállamban nyújtani kell, függetlenül azok Közösségen belüli földrajzi elhelyezkedésétől, sőt a preambulum 12. pontjában a működés folyamatosságának biztosítását és az igazságos és a

<sup>745</sup> A módosított 19/2004. (VI. 12.) IHM rendelet a szociálisan rászorult előfizetők részére az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevételehez nyújtható támogatásra vonatkozó szabályokról

<sup>746</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1997. december 15-i 97/67/EK IRÁNYELVE a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról 1998.01.21. Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja L 15. szám; módosította az EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2002/39/EK IRÁNYELVE (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról 2002.07.05. Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja L 176. szám 1.o.

megkülönböztetés-mentes elbánást is említi. Majd a preambulum 13. pontja szerint az egyetemes szolgáltatás a határokon átnyúló szolgáltatásokra is kiterjed.

Az irányelv szerint a postai szolgáltatás körében az egyetemes szolgáltatás abban áll, hogy az ország területének minden pontján minden munkanapon és legalább heti öt napon a postai küldemények többségét minden felhasználó számára elérhető áron házhoz kézbesítik és bizonyos hozzáférési pontokon felveszik.

Minden tagállamnak lakóhelyétől függetlenül minden felhasználó számára biztosítani kell egy vagy több egyetemes szolgáltatón keresztül – amelyek kilétét a tagállam a Bizottságnak bejelenti –, hogy az folyamatosan, jó minőségben, elérhető áron az ország területének minden pontján igénybe vehesse a postai szolgáltatást. Vagyis minden munkanapon és legalább heti öt napon<sup>747</sup> egyszer felvegyék, egyszer pedig kézbesítsék bármely természetes vagy jogi személy otthonába, üzlethelyiségébe, illetve a tagállami hatóság belátása alapján a megfelelő berendezéshez legfeljebb két kilogrammig a postai küldeményeket,<sup>748</sup> legfeljebb két kilogrammig a postai csomagokat, valamint biztosítsák az ajánlott és biztosított küldeményekkel kapcsolatos szolgáltatásokat.

Az egyetemes szolgáltatás a legfeljebb két kilogramm tömegű postai küldeményekre, a legfeljebb 10 kilogramm tömegű – illetve a más tagállamból érkező és legfeljebb 20 kilogramm tömegű – postai csomagokra, az ajánlott küldeményekre és a biztosított küldeményekre vonatkozó szolgáltatásokat fedi.<sup>749</sup>

Az egyetemes szolgáltatás biztosításához szükséges mértékben, például ha a postai tevékenységek egyes ágazatait már liberalizálták, vagy a tagállambeli postai szolgáltatások egyedi jellemzői miatt, a külföldre szóló levélküldemény ugyanazon tömeg- és díjhatárokon belül továbbra is fenntartható.

Az egyetemes szolgáltatásnak meg kell felelnie az alapvető követelményeknek,<sup>750</sup> valamennyi felhasználónak ugyanazon szolgáltatást kell biztosítani bármiféle diszkrimináció nélkül.

Az irányelv az egyetemes szolgáltatást bizonyos minőségi követelményekkel is meghatározza. E minőségi követelményeket, amelyeket elsősorban a kézbesítés időtartamához kötődnek (a küldeményhez választott díjostálya is tekintettel) először a nemzetközi forgalomban fogalmaztak meg. A szolgáltatás megbízhatósága és gyorsasága a Bizottság felmérései szerint az elmúlt évtizedben jelentősen javult, feltehetőleg a technika fejlődésének és a verseny fokozódásának a hatására. Ennek nyomán, mint a mellékelt ábra mutatja a kézbesítés gyorsasága és biztonsága is jelentősen javult az elmúlt évtizedben.

A magyar szabályozás jelenleg a 2003. évi CI. törvény a postáról. Ez úgy definiálja az egyetemes postai szolgáltatást mint: „a postai szolgáltatások olyan közérdekű szolgáltatásnak minősülő, meghatározott köre, amely földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül meghatározott minőségben és megfizethető ár ellenében minden igénybe vevő számára elérhető”.

<sup>747</sup> Kivéve, ha a tagállami hatóság a körülményekre és a földrajzi adottságokra tekintettel az alól kivételeket lát szükségesnek.

<sup>748</sup> Postai küldemény: az egyetemes szolgáltató által továbbítandó címzett küldemény, például a levelek, reklámanyagok, újságok, folyóiratok, postai csomagok (akár árut, akár más tartalmaznak), és azokat felvegyék, válogassák, továbbítják és kézbesítik.

<sup>749</sup> A fenntartott szolgáltatásra vonatkozó szabályok a 5. fejezetben találhatók.

<sup>750</sup> Az irányelv definíciója szerint alapvető követelmények: általános, nem gazdasági szempontok, amelyekre hivatkozással a tagállamok a postai szolgáltatások ellátását feltételekhez köthetik, például levelezés titkossága, veszélyes anyagok továbbításának biztonsága, adatvédelem (személyes adatok védelme, a továbbított vagy tárolt információk titkossága, a magánélet védelme), a környezetvédelem stb.

A törvény 5. § (1) meghatározza, hogy milyen szolgáltatások tartoznak az egyetemes postai szolgáltatás körébe.<sup>751</sup> Az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásoknak igazodniuk kell az igénybe vevők szükségleteihez, valamint a technikai, gazdasági és társadalmi környezethez.

A törvény 6. § (1) bekezdése szerint az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatást a) az egyetemes postai szolgáltatónak teljes körben, az ország egész területén, b) az engedélyes postai szolgáltatónak az engedélyben meghatározott szolgáltatások vonatkozásában, az engedélyben meghatározott közigazgatási terület egészén oly módon kell ellátnia, hogy az foglalja magába a postai küldeményeknek munkanaponként legalább egyszeri gyűjtését és házhoz kézbesítését.

Az egyetemes postai szolgáltató számára fenntartott szolgáltatás az irányelvben fenntarthatóként megnevezett a) legfeljebb ötven gramm tömegű belföldi, illetve nemzetközi levélküldeményekkel az irányelvben meghatározott feltételek esetén és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás valamint a vakok írását tartalmazó belföldi és nemzetközi küldeményekkel kapcsolatos ingyenesen nyújtott postai szolgáltatás.

#### **2.17.4. Villamos- és gázenergia szolgáltatás**

##### **2.17.4.1. A villamos- és gázenergia szolgáltatás Unió szabályozása**

A Második Villamosenergia Irányelv<sup>752</sup> kimondta, hogy a tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy minden háztartási fogyasztó, szükség esetén a kisvállalkozások is<sup>753</sup> egyetemes szolgáltatásban részesüljenek, azaz a tagállam területén belül joguk legyen a meghatározott minőségű villamos energiával való ellátásra, méltányos, könnyen és tisztán összehasonlítható, átlátható árakon.<sup>754</sup>

Az egyetemes szolgáltatás biztosítása érdekében a tagállamok a fogyasztók ellátására végső menedékes szolgáltatót jelölhetnek ki. A tagállamok arra kötelezik az elosztó vállalkozásokat, hogy a fogyasztókat bekapcsolják a hálózatukba.<sup>755</sup>

A „meghatározott minőségű villamos energiával való ellátásra való jogosultság” két követelményt foglal magában: egyrészt a háztartások jogát arra, hogy (a) a hálózathoz legyenek csatlakoztatva, másrészt, ha egyszer csatlakoztatva vannak, (b) méltányos, könnyen és tisztán összehasonlítható, átlátható árakon jussanak villamos energia ellátáshoz.

#### **(a) Hálózatra csatlakoztatás**

Az első követelmény teljesítését illetően a Második Villamosenergia Irányelv 3. Cikkének (3) bekezdése meghatározza az egyetlen lehetséges megoldást, nevezetesen azt, hogy a tagállamoknak kötelezniük kell a szolgáltatókat, hogy a fogyasztókat a hálózatukhoz

<sup>751</sup> Ebbe a körbe tartozik 2006. szeptemberében a) a kettő kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi levélküldeményekkel, címzett reklámküldeményekkel és nyomtatványokkal kapcsolatos postai szolgáltatás; b) a húsz kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi postacsomagokkal kapcsolatos postai szolgáltatás; c) a vakok írását tartalmazó, hét kilogrammot meg nem haladó tömegű belföldi és nemzetközi küldeményekkel kapcsolatos postai szolgáltatás. Az egyetemes postai szolgáltató köteles ajánlott, tértivevény, illetve értéknylvánítás különszolgáltatást is nyújtani.

<sup>752</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

<sup>753</sup> Azaz azok a vállalkozások, amelyek 50 főnél kevesebb személyt foglalkoztatnak, és éves forgalmuk vagy mérleg főösszegük nem haladja meg a 10 millió eurót.

<sup>754</sup> A fenti rendelkezés csak villamos energiára vonatkozik, gázra nem. Ennek az az oka, hogy az EU nem minden régiója van a gáz-átviteli hálózathoz csatlakoztatva, valamint amennyiben az elosztó hálózathoz ezek a régiók csatlakoztatva is vannak, ez nem feltétlenül igaz az adott régió valamennyi háztartására. Ennek megfelelően a gázellátás vonatkozásában nem lenne értelme egyetemes szolgáltatást meghatározni.

<sup>755</sup> 3. cikk, (3) bekezdés

csatlakoztassák. Mivel a csatlakozás és a hálózati tarifák *ex ante* jóváhagyásáért a szabályozó hatóság felelős,<sup>756</sup> *per definitionem*, feltételezhető, hogy a hálózathasználati tarifák ésszerűek lesznek.

Kiemelendő, hogy ez a rendelkezés a kötelezettséget nem korlátozza a háztartási fogyasztókra, hanem azt – méretükre tekintettel - kiterjeszti valamennyi fogyasztóra.<sup>757</sup>

#### **(b) Ésszerű feltételek mellett villamos energiához jutás**

A második követelményt illetően „*az ésszerű feltételek melletti villamos energiával való ellátás*”-hoz való jog tekintetében az alábbiakra szükséges rámutatni:

- Ez a követelmény normál körülmények között nem igényel a tagállamoktól cselekvést, csak, ha piaci körülmények között ez a helyzet nem jön létre.<sup>758</sup>
- A tarifák közzétételének kötelezettsége valamint az a kötelezettség, hogy azokat, vagy a megállapításuk alapjául szolgáló módszereket a szabályozó hatóság *ex ante* kontrollálja, elégséges lehet annak biztosítására, hogy a szállítók „könnyen és világosan összehasonlítható” árakat ajánljanak.<sup>759</sup>
- A fentiek tükrében az egyetemes szolgáltatás tényleges hatása – a csatlakoztatáshoz való jog biztosításán túlmenően – úgy tűnik, hogy a hálózati biztonság garantálása olyan esetekben, amikor a háztartási fogyasztót ellátó szolgáltató szerződéses kötelezettségét megszegi, vagy például felszámolás alá kerül, esetleg csődöt jelent. Erre tekintettel a 3. Cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „a tagállamok végső menedékes szolgáltatót (VMSZ) jelölhetnek ki” amellyel szemben előírható, hogy a fogyasztói kereslet rövidtávú emelkedésének a szerződésben meghatározott áron történő kielégítése érdekében megfelelő tartalékkapacitást halmozzon fel.

A VMSZ kijelölését illetően a Második Villamosenergia Irányelv 3. Cikk (4) bekezdése előírja többek között, hogy amennyiben a kijelöléssel pénzügyi vagy egyéb ellentételezés vagy kizárólagos jogok járnak együtt, ezeket megkülönböztetéstől mentes és átlátható módon kell meghatározni.<sup>760</sup>

#### **2.17.4.2. A villamos- és gázenergia szolgáltatásban az egyetemes szolgáltatás magyar szabályozása**

A Második Villamosenergia Irányelvet a magyar jog már implementálta, de a magyar kettős piac sok tekintetben idegen az irányelv szabályaitól.

A tanulmány írásakor működő magyar villamos energia piacon nincsenek egyetemes szolgáltató társaságok, azonban a MEH a jövőre nézve kifejezetten javasolja egyetemes

<sup>756</sup>Második Villamos energia Irányelv 23. cikk (2) bekezdése

<sup>757</sup>Van olyan álláspont is, amely azt mondja, hogy figyelemmel arra, hogy a tagállamok az egyetemes szolgáltatás biztosítására a 3. cikk (3) bekezdése értelmében csak háztartási fogyasztók vonatkozásában kötelesek, így ez a rendelkezés is ennek megfelelően értelmezendő. Az egyetemes szolgáltatás kötelezettségének a háztartási fogyasztókra történő limitálása azonban kevésbé megfogható olyan esetekben, amikor a hálózati üzemeltetők monopóliumok, és emiatt a másik fél egyszerűen nincs tárgyalási pozícióban. Ezen túlmenően, mivel a 2. cikk (7) bekezdése fogyasztónak a nagyfogyasztókat és a háztartási fogyasztókat is tekinti, a csatlakoztatás kötelezettsége így valamennyi fogyasztóra vonatkozik.

<sup>758</sup>Mivel a belső piac megvalósításának sarokpontja éppen az, hogy a fogyasztók magas szintű szolgáltatásban részesüljenek versengő árak mellett, ez a cikk nem követeli meg a tagállamoktól például a hatósági árszabályozást (ugyanakkor azonban nem is tiltja azt).

<sup>759</sup>Nem ez a helyzet azonban akkor, ha a közzétett tarifák között nagy a szórás. Ilyen esetekben a tagállamok vitathatatlan kötelezettsége, hogy a – szabályozó hatóság tevékenységén keresztül – biztosítsa azt, hogy egyszerűbben összehasonlítható módon történjen a tarifák közzététele.

<sup>760</sup>Amennyiben azonban a hatósági árakon értékesítő szolgáltató kijelölésre kerül, a 3. cikk (4) bekezdés megkülönböztetést tiltó rendelkezése valamint a 3. cikk (2) bekezdésében foglalt általános rendelkezések is alkalmazandók.

szolgáltató(k) - nyílt pályázat útján történő – kiválasztását,<sup>761</sup> a sikeres tender kiírásáig szükséges idő elteltéig pedig átmeneti szabályok alkalmazását.

Az egyetemes szolgáltatók új működési engedélytípus alapján nyújtanák az egyetemes szolgáltatást, amely engedély alapján az egyetemes szolgáltató jogosult lenne meghatározott működési területén egyetemes szolgáltatás nyújtására, illetékességi területén a háztartási fogyasztókkal és a kisvállalkozások később meghatározandó körével szemben szerződéskötési és ellátási kötelezettség terheli majd. A piac átalakítására vonatkozó Modelljavaslat szerint<sup>762</sup> az egyetemes szolgáltató majd kiskereskedelmi tevékenységet végez, beszerzési lehetőségeit - a kereskedői engedélyesekhez hasonlóan - jogszabály nem korlátozná.

Annak ellenére, hogy a Második Villamosenergia Irányelv a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy az egyetemes szolgáltatás biztosítása érdekében a fogyasztók ellátására végső menedékes szolgáltatót jelölhessenek ki,<sup>763</sup> Magyarországon erre nem került sor.

Ahogy a fentiekben arra már utaltunk, a Második Gázirányelv az egyetemes szolgáltatás fogalmát nem ismeri, nem tartalmaz a Második Villamosenergia Irányelv 3. Cikk (4) bekezdéséhez hasonló rendelkezést, azaz nincs előírva sem végső menedékes szolgáltató, sem pedig hatósági áron értékesítő szállító. Ennek ellenére nem zárható ki annak lehetősége, hogy a tagállamok a gázpiacokon is hasonló intézkedéseket fognak bevezetni.<sup>764</sup>

---

<sup>761</sup>Ugyanez iránnyadó a gázpiac tekintetében: JAVASLAT a magyar gázpiac működési modelljére, 2006. június, hozzáférhető a [http://www.eh.gokontra.hu/gcpdocs/200606/microsoftwordmkdsimodell\\_2.pdf](http://www.eh.gokontra.hu/gcpdocs/200606/microsoftwordmkdsimodell_2.pdf) honlapon

<sup>762</sup> JAVASLAT AZ ÚJ VILLAMOSENERGIA-PIACI MŰKÖDÉSI MODELL KIALAKÍTÁSÁRA (szakmai konzultációt követő 2. sz. változat (Villamosenergia Modelljavaslat), hozzáférhető a [http://www.eh.gokontra.hu/gcpdocs/200603/microsoftwordmodell\\_2szvlt\\_honlapra.pdf](http://www.eh.gokontra.hu/gcpdocs/200603/microsoftwordmodell_2szvlt_honlapra.pdf) honlapon

<sup>763</sup>Második Villamosenergia Irányelv, 3. cikk, 3. bekezdés

<sup>764</sup>Utalunk a gázpiaci modelljavaslatra.

### 3. FEJEZET AZ UNIÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATOS POLITIKÁJA

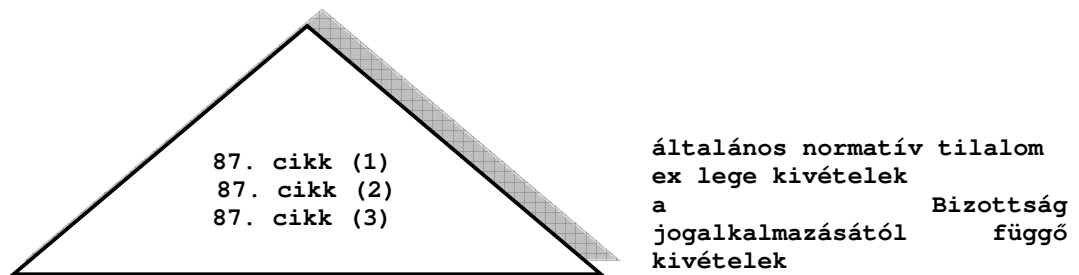
#### 3.1 A közösségi jogi szabályozás szerkezete és működése

Az Unió állam támogatási szabályok a versenyszabályok elkülönült területét alkotják.

A versenyszabályokon belül az összehangolt magatartások, a meghatározó befolyással visszaélés és a fúziós szabályozás a tulajdonképpeni vállalati versenyjog szabályai, addig az állam támogatási szabályok – a dömpingellenes szabályokkal, a közvállalkozásokra vonatkozó szabályokkal és a közbeszerzési szabályokkal tulajdonképpen a piacon működő állam magatartását és ezzel piactorzító hatását korlátozza. Megoszlanak a vélemények arról, hogy egy hatékony versenyjogi szabályozásnak szükségképpen része kell-e, hogy legyen egy támogatási szabályrendszer. Az USA-ban nem is az.<sup>765</sup> Az Európai Unióban, ugyan elkülönülten, de egyértelműen a versenyjogi szabályozás részét képezi.<sup>766</sup> Mint azt Jacobs főtanácsos megjegyezte: „nem lehet igazi összehasonlítást tenni az USA-val, hisz ott nem volt semmilyen támogatási szabályozás, noha ismételt viták merültek föl a légitársaságoknak nyújtott szövetségi szubvenciók kapcsán”.<sup>767</sup>

Az állam támogatás kérdéseinek közösségi jogi szabályozása többszintű. Az alapvető szabályokat az EKSZ tartalmazza. Fontos tudni, hogy az Amszterdami Szerződés a vonatkozó rendelkezéseket (92–94. cikkek) átszámozta, így azok most a 87–89. cikkben találhatóak.<sup>768</sup>

Az EKSZ 87–89. cikke valójában csak a tágabb kereteket tartalmazza. A 87. cikk (1) bekezdésében foglalt normatív korlátozást a (2) és a (3) bekezdés kivételi rendszere követi.



A 88. cikk nagyrészt eljárási szabályokat tartalmaz a támogatási rendszerek bejelentésével és felülvizsgálatával kapcsolatban. Ez a cikk speciális bírósághoz fordulási jogalapot hoz létre, valamint egyrészt egyedi, másrészt normatív döntési hatásköröket oszt el a Tanács és a Bizottság között.

Az EKSZ 89. cikk, amely jogalkotási hatáskört biztosít a Tanácsnak, eddig ritkán került alkalmazásra. Ezek közül legfontosabb a 994/98/EK számú tanácsi rendelet,<sup>769</sup> amely az állam támogatáspolitikája megújításának jegyében bevezette az EKSZ 81. cikk körében már ismert csoportmentesítések jogi alapját a támogatáspolitikában is. Ennek alapján a Bizottság

<sup>765</sup> Collins Alexander: Is the regulation of state-aid a necessary component of an effective competition law framework? 2005 EBLR 379-420.o.

<sup>766</sup> A két rendszer különbségeiről: Ichikawa, Yoshibar: The tension between competition policy and state intervention: the EU and US compared ESTAL 4/2004 555-573.o.

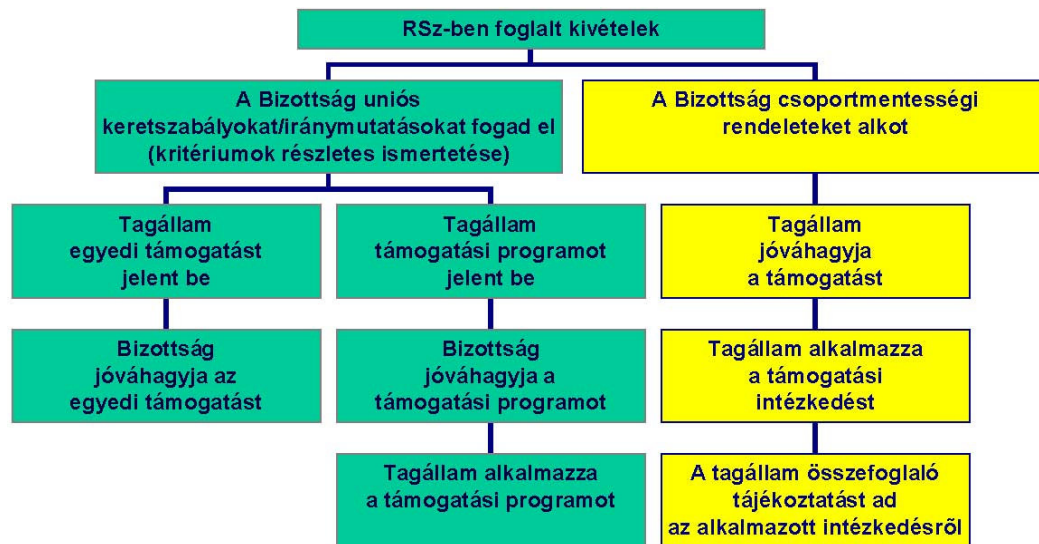
<sup>767</sup> Jacobs: „Introduction into the Law of state aid in the European Union, 2004 page vii.

<sup>768</sup> Ettől függetlenül bizonyos jogszabályok továbbra is a korábbi rendelkezésekre hivatkoznak.

<sup>769</sup> A Tanács 1998. május 7-i 994/98/EK rendelete az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állam támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról, OJ L142, 14/05/1998, 1–4. o.

csoportmentesítéssel kapcsolatos rendeleteket bocsáthat ki a kis- és középvállalkozások, a kutatás-fejlesztés, a foglalkoztatás és képzés terén, és a mentesített támogatást nem kell az EKSZ 88. cikk (2) bekezdése alapján bejelenteni a Bizottságnak, akárcsak azokat a regionális támogatásokat, amelyek megfelelnek a Bizottság által jóváhagyott regionális térképnek. A kisebb jelentőségű támogatásokat (de minimis) a Bizottság szintén jogosult rendeleti úton mentesíteni a bejelentési kötelezettség alól.

### 1. ábra: A támogatási tervek bejelentésére és jóváhagyására vonatkozó eljárás



Míg a trösztellenes eljárások és a fúziókontroll során a Bizottság a tagállami versenyhatóságokkal többé-kevésbé vállvetve jár el, és az ügy súlyától függően kerül az ügy bizottsági vagy tagállami hatáskörbe, addig az állami támogatások terén a potenciális jogsértő maga a tagállam, ezért a Bizottság nem tudja a feladatok egy részét a tagállami versenyhatóságokra bízni,<sup>770</sup> neki saját magának kell az egész ügymennyiséggel megküzdnie. Ezen felül a Bizottság a tagállamok képviselőiből álló tanácsadó bizottsággal konzultál eljárása során.<sup>771</sup> A Bizottság az EKSZ 87–89. cikkei alapján mind a tervezett állami támogatásokat mind, pedig a már meglévő támogatási rendszereket figyelemmel kíséri. A Bizottság eljárását 1999 óta részletesen szabályozza a 659/1999/EK számú tanácsi rendelet.<sup>772</sup>

Az EKSZ 89. cikk, amely jogalkotási hatáskört biztosít a Tanácsnak, eddig ritkán került alkalmazásra. Ezek közül legfontosabb a 994/98/EK számú tanácsi rendelet,<sup>773</sup> amely az

<sup>770</sup> Ugyanakkor ebben a körben a Bizottság a tagállami bíróságokkal együttműködve jár el. A 87–89. cikkek ugyan általában nem közvetlenül hatályosak, de a nemzeti bíróságok jogosultak annak megítélésére, hogy egy támogatási döntés állami támogatásnak minősül-e vagy sem a Római Szerződés 87. cikke szerint és arra is, hogy a nem megfelelő módon nyújtott állami támogatást törvénytelennek nyilvánítsák, és arra, a hazai jogorvoslatokat alkalmazzák, illetve a Bizottság támogatással kapcsolatban hozott határozatát alkalmazzák.

<sup>771</sup> A rendelet 28. cikke szerint tanácsadó bizottságot hoznak létre a tagállamok képviselőiből a Bizottság képviselőjének elnöklétével. (Advisory Committee on State aid).

<sup>772</sup> A Tanács 1999. március 22-i 659/1999/EK rendelete az EK-szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról OJ L83, 27/03/1999, 1–9. o.; CORRIGENDUM to: Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, OJ L129, 22/05/1999, 43–43. o.

<sup>773</sup> A Tanács 1998. május 7-i 994/98/EK Rendelete az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról, OJ L142, 14/05/1998, 1–4. o. Ennek nyomán a Bizottság, saját tehermentesítése érdekében, csoportmentességi rendeletet fogadhat el a következő területeken kis- és középvállalatok, K+F, környezetvédelem, foglalkoztatás, képzés, regionális támogatás, de minimis. A rendeletek előírják a hatályuk alá tartozó támogatások célját, a kedvezményezettek körét, a támogatási plafont (intenzitás vagy összeg), a támogatások kumulációjára vonatkozó szabályokat, valamint a transzparenciára és ellenőrzésre vonatkozó szabályokat.



állami támogatáspolitikai megújításának jegyében bevezette a 81. cikk körében már ismert csoportmentesítések jogi alapját a támogatáspolitikában is. Ennek alapján a Bizottság csoportmentesítéssel kapcsolatos rendeleteket bocsáthat ki a kis- és középvállalatok,<sup>774</sup> a kutatás-fejlesztés, a foglalkoztatás<sup>775</sup> és képzés<sup>776</sup> terén, és a mentesített támogatást nem kell a 88. cikk (2) bekezdése alapján bejelenteni a Bizottságnak, akárcsak azokat a regionális támogatásokat, amelyek megfelelnek a Bizottság által jóváhagyott regionális térképnek. A kisebb jelentőségű támogatásokat (de minimis) a Bizottság szintén jogosult rendeleti úton mentesíteni a bejelentési kötelezettség alól.<sup>777</sup> A csoportmentesítések adminisztratív célja az, hogy mentesítse a Bizottságot az adott területen nyújtandó egyedi támogatások és támogatási programok engedélyezése alól, és ezzel időt felszabadítva lehetővé teszi, hogy a Bizottság több figyelmet fordíthasson a bonyolultabb támogatások megvizsgálására és engedélyezésére.

A jog széles körű diszkréciót enged a Bizottságnak<sup>778</sup>, amelyet az maga úgy szorít bizonyos korlátok közé, hogy közleményeiben (*communication*), *policy paper*-jeiben és az általa közzétett iránymutatásokban (*guidelines*), keretszabályozásokban (*framework*), tájékoztatásaiban (*notice*) és a tagállamoknak címzett levelekben (*letter*)<sup>779</sup> többé-kevésbé előre jelzi, hogy miként fog dönteni, milyen politikát fog követni egyes helyzetekben. A diszkrécióval kapcsolatos irodalomban a fenti puhajogi aktusok kibocsátásának 3 funkciót tulajdonítanak:

- 1) a Bizottság ezekkel fokozza a jogbiztonságot, a kiszámíthatóságot;
- 2) előre megvédi magát a tagállami nyomásoktól, azzal, hogy meghirdeti, hogy hogyan fog cselekedni és, hogy hogyan kell cselekednie;
- 3) a Bizottság – elkerülendő az, hogy az árral (a tagállami nyomással) úszva, mindig a könnyebb megoldást válassza, és így egyre nőjenek a támogatási szintek – önmagát is fegyelmezi ezzel.<sup>780</sup>

A fentiek mellett a Bizottság átfogó elemzésekben (*survey*) visszatérően értékeli az állami támogatások helyzetét a tagállamokban.<sup>781</sup>

### 3.1. Az állami támogatás fogalma

Az állami támogatás fogalmát a 2. fejezet 2.3. pontja már részletesen bemutatta.

### 3.2. A közösségi jog kivételi rendszere

A jogi szabályozás szigorúnak látszó tiltást fogalmaz meg, amit fölpuhítanak persze olyan nehezen értékelhető kritériumok, mint hogy érinti-e a támogatás az államok közötti kereskedelmet stb. Ehhez adódik egy kivételrendszer, amely bizonyos, pontosan csak nagy nehézségek árán meghatározható, gyakran relatív kritériumok alapján a Bizottságra bízta a szabályrendszer kimunkálását és működtetését is. A Bizottság jogilag kontrollált, de kvázi diszkrecionális mérlegelést lehetővé tevő politikákat alakított ki, amelyek egyáltalán nem vagy csak szűk körben korlátozzák abban, hogy menedzselje a közösségi gazdaságot részben a központosított támogatási célok, részben a központosított támogatások révén.

774 A Bizottság 2001. január 12-i 70/2001/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról, OJ L10, 13/01/2001, 33–42. o.

775 A Bizottság 2002. december 5-i 2204/2002/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról OJ L337, 13/12/2002, 3–14. o.

776 A Bizottság 2001. január 12-i 68/2001/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a képzési támogatásokra való alkalmazásáról, OJ L10, 13/01/2001, 20–29. o.

777 A Bizottság 2001. január 12-i 69/2001/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról OJ L10, 13/01/2001, 30–32. o.

778 Cini (1999) 11.o. részletesen elemzi ezt a diszkrecionális jogot.

779 Mederer (1997) 12–14. o.; Cini (1999).

780 Rawlison (1993) 58. o. és Wellens (1989) 267–321. o.

781 A Bizottság 2000-ig összesen nyolc vizsgálatot (Survey) folytatott [a legutolsó Com (2000) 205].

A Bizottság felügyeli a 87. cikk (2) bekezdésének – *ex lege* kivételek – alkalmazását és működteti a 87. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott kivételek – jogalkalmazói kivételek – rendszerét.

A Bizottság a kivételrendszer működtetése körében koherens politikával rendelkezik, és tevékenysége túllép a puszta jogalkalmazáson, ez egyfajta állami támogatási politikát hoz létre.

- ❖ A Bizottsági állami támogatáspolitikája egyik célja, hogy az államok kevesebb állami támogatást nyújtsanak, és ezzel kevésbé torzítsák a versenyt.<sup>782</sup>
- ❖ A Bizottság a támogatások összességű korlátozása mellett azokat az *ad hoc* támogatásokat felől a támogatási programok felé és az ágazati támogatásoktól az ún. horizontális támogatások felé próbálja terelni.
- ❖ A Bizottság az érintett szektor vagy az érintett gazdaság egészének az állapotától és az adott gazdaság kapitalista gazdasági ciklusban éppen elfoglalt pozíciójától függően alakítja és alkalmazza a jogszabályokat (ez az ún. „ciklikus alkalmazás”). A Bizottság az állami támogatásokkal kapcsolatos politikáját piac-működtető tevékenysége részeként fogja fel. Annak alapján támogatja vagy ellenzi valamely szektorban a támogatás nyújtását, hogy milyen az adott szektor gazdasági állapota, mennyire telített az érintett piac, van-e jelentős túltermelés vagy éppen hiányjelenségek jellemzőek stb.<sup>783</sup> A ciklikus alkalmazás rendszere teljesen logikus, a Bizottság feladatának jellegéből következik, de a kiszámíthatóságot és jogbiztonságot semmiképpen sem erősíti.
- ❖ A Bizottság a támogatást akkor fogadja el, ha úgy értékeli, hogy valamilyen piaci zavar („market failure”) illetve még általánosabban valamilyen gazdasági zavar korrigálására ez a legmegfelelőbb eszköz. Ugyanakkor a Bizottság tevékenységét sokat kritizálják, mert túlzottan jogi és nem eléggé gazdasági megközelítésű a politikája. Nem elég elterjedt a támogatási intézkedés gazdasági hatásának és az érintett piacnak a mélyebb elemzése.
- ❖ A Bizottság az ún. „ellentételező igazolás” rendszerét alkalmazza. Eszerint minden állami támogatás önmagában jogellenes, kivéve, ha valamilyen speciális körülmény annak ellenkezőjét nem indokolja. A jogellenesség a Bizottság felfogásában abból fakad, hogy minden állami támogatás szükségszerűen káros a verseny szempontjából, és ezért azt a Bizottság csak akkor engedélyezheti, ha valamilyen speciális megfontolás, a támogatás által okozott – lehetővé tett – nagyobb jó ellentételezi a versenyfeltételekben a támogatás méltányolható célja ellenére bekövetkezett károsodást. Ez minden konkrét támogatási eset részletes vizsgálatát teszi szükségessé, akár működő, akár pedig csak tervezett támogatásról van szó.<sup>784</sup>
- ❖ A Bizottság attól függően tilt meg vagy engedélyez bizonyos bejelentett támogatásokat, hogy a vállalat milyen úgynevezett „ellentételező engedményeket” ad cserében azért, hogy a Bizottság lehetővé teszi neki a támogatás igénybevételét. Ugyanakkor bizonyos esetekben – amikor a fentiek nem elegendőek – a Bizottság bizonyos tevékenységektől való tartózkodást írhat elő az érdekelt cégnek.<sup>785</sup>
- ❖ A támogatási szabályozás és a Bizottság megközelítése is *ex ante* jellegű, azaz nem azt vizsgálják, hogy mi a bejelentett támogatás hatása, hanem, hogy valószínűleg milyen

<sup>782</sup> Ugyanakkor a Bizottság konvergenciával és kohézióval kapcsolatos céljai inkább a támogatások növelését indokolják bizonyos államok területén. A Monetáris Unióhoz kötődő strukturális alkalmazkodási szempontok szintén a támogatások összegének növelését indokolják. A privatizáció és a liberalizáció is azt eredményezi, hogy bizonyos transzferek a jövőben még inkább állami támogatásként jelennek meg. Bishop (1997) 84. o.

<sup>783</sup> 84/82 Németország v. Bizottság [1982] ECR 1504. o.

<sup>784</sup> A fogalom az Intermills ügyben 323/82 [1984] ECR 3809, 3832. o. jelent meg.

<sup>785</sup> A Mobilcom ügyében a céget 7 hónapra az online marketingtől tiltották el. A Bizottság a 659/1999/EK rendelet 7(4) alapján azt is megállapította, hogy a tagállamnak nem kell hozzájárulnia ehhez a feltételes döntésben megfogalmazott feltételhez. Crome & Sölter (2004), 55–57. o.

lenne a támogatás hatása, ha azt bevezetnék. A Bizottság ugyanakkor már vizsgálja az *ex post* jellegű támogatási szabályozás bevezetésének lehetőségét.<sup>786</sup>

- ❖ A Bizottság az állami támogatások vizsgálata során nehéz helyzetben van, hiszen a „vádlt”, aki a közösségi szabályokat megszegte vagy épp arra törekszik, mindig az állam vagy valamilyen közhatalmi szerv, azaz a konfliktus alapvetően nem (vagy legalábbis nemcsak) a vállalatokkal, hanem az állami szervekkel bontakozik ki. A Bizottság úgy próbál ezekből a konfliktushelyzetekből menekülni, hogy politikai jellegű diszkrecionális döntéseinek diszkrecionális elemét szűkíti, illetve transzparens, normatív szabályozást vezet be, és úgy tünteti fel saját magát, mintha nem politikai döntéseket hozna, hanem jogot alkalmazna, holott a „jog” az esetek többségében nem más, mint a Bizottság által előre meghirdetett politikai dokumentum.
- ❖ A Bizottság egyre inkább hatékonysági szempontokat is figyelembe vesz, amikor azt vizsgálja, hogy egységnyi állami pénz elköltésének éppen a kérdéses módon van-e vagy sem a legnagyobb pozitív társadalmi hatása. Azaz a pusztán versenyjogi megközelítésen túl társadalompolitikai megközelítésben kívánja vizsgálni a támogatások hatásait.

### 3.2.1 Ex lege kivételek

Az EKSZ 87. cikk (1) bekezdésének kategorikus tilalma alól maga az EKSZ. számos kivételt tesz. A kivételek első szintje (a 2. bekezdésben) azt mutatja, hogy az EKSZ maga *ex lege* kivételeket hoz létre. A 87. cikk (2) bekezdése *három kategóriát említ*:

- a) az egyes fogyasztóknak az áru származására való tekintet nélkül nyújtott szociális jellegű támogatásokat;<sup>787</sup>
- b) természeti csapások és kivételes események esetén kárenyhítő jellegű támogatásokat;<sup>788</sup>
- c) a Németország megosztottságából származó károk miatt az NSZK bizonyos területei gazdaságának nyújtott támogatásokat.<sup>789</sup>

A kivételeket azért érdemes részletesebben is tárgyalni, mert a fentiek felül az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése a közüzemek és a közszolgáltatások kapcsán – lásd alább 4. fejezetben – egyebek mellett a versenyjogi szabályok alkalmazása alóli kivételeket állapít meg, amelyek természetesen szintén kivételt teremtenek az állami támogatási szabályok alkalmazása alól. Így tehát a 4. fejezetben, amikor a közüzemekre vonatkozó általános szabályokat és az 5. fejezetben, amikor a közüzemek finanszírozására vonatkozó speciális szabályokat tárgyalom, gyakorlatilag egy az EKSZ 86. cikkének (2) bekezdésére alapuló kivételt vizsgálókat meg részletesebben.

### 3.2.2 Bizottsági jogalkalmazástól függő kivételek

Az EKSZ 87. cikk (3) bekezdése emellett *további öt kategóriában* a Bizottságot hatalmazza föl annak eldöntésére, hogy a nyújtott támogatás jogszerű-e vagy sem:

- olyan területek gazdasági fejlettségének támogatása, ahol az életszínvonal abnormálisan alacsony vagy ahol súlyos az alulfoglalkoztatottság [EKSZ 87.(3)(a)];
- fontos, közös európai érdeket szolgáló program elősegítésére vagy egy tagállam gazdaságában fellépő súlyos nehézségek kezelésére szolgáló támogatások [EKSZ 87.(3)(b)];

<sup>786</sup> A Multiszektorális Keretszabály vonatkozásában lásd alább.

<sup>787</sup> Report on Competition Policy 1975. 160–129. pontok. A Report on Competition Policy, 1999. 87. o.

<sup>788</sup> Report on Competition Policy, 1978 164. pont.

<sup>789</sup> Ezen kívül különböző egyéb kivételi kategóriák is vannak, hiszen a mezőgazdaság, a szállítás, a szén- és acélipar és az állami vállalatok tekintetében speciális szabályok érvényesülnek, és az uniós támogatások is kívül esnek a 87. cikk (1) bekezdése által tiltott körön.

- bizonyos gazdasági tevékenységek vagy bizonyos gazdasági területek fejlődésének megkönnyítésére nyújtott támogatás, ahol ez nem érinti a közös érdekbe ütközően hátrányosan a kereskedelmi viszonyokat [EKSZ 87. (3)(c)];
- a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben [EKSZ 87. (3)(d)];
- a Bizottság javaslatára a Tanács minősített többsége jogszabállyal egyéb támogatási kategóriákat is mentesíthet [EKSZ 87. (3)(e)].<sup>790</sup>

### 3.2.2.1 A 87. (3)(a)-(c) pontokba foglalt kivételek

Ezekre a pontokra alapszik a Bizottság regionális állami támogatási politikája (lásd alább) illetve az állami kutatás fejlesztési támogatásokkal kapcsolatos politika is.

Az EKSZ 87.(3)(b) pont alapján járhat el a Bizottság bizonyos súlyos gazdasági zavarok esetén, de meglehetősen ritkán alkalmazza ezt a kivételt. Súlyos, az egész gazdaságot és nemcsak egy régiót érintő illetve az egész Közösség szintjéhez képest is súlyos<sup>791</sup> kivételről van itt szó.<sup>792</sup>

### 3.2.2.2 A kulturális kivétel

A kultúra fogalmát az EKSZ 151. cikke nem határozza meg csak alkalmazza. Ugyanígy használja a fogalmat az EKSZ 16. cikke, az Amszterdami Szerződéshez fűzött 13. jegyzőkönyv és a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtható támogatásokról szóló bizottsági közlemény is.<sup>793</sup> Utóbbi a 26. pontjában a Bizottság hatáskörébe utalja a fogalom értelmezését és mint kivételt, annak megszorító értelmezését írja elő.

A Kinderkanal und Phoenix<sup>794</sup> döntésében egyébként a Bizottság elhatárolta egymástól a kultúrát az oktatástól és a tagállamok demokratikus igényeitől akárcsak az idézett jegyzőkönyv kontra Az idézett Közlemény 27. pontjában pedig azt mondta ki, hogy amennyiben a tagállamok nem dolgoznak ki külön szabályokat a közszolgálati műsorszolgáltatás támogatására, a kulturális kivétel alapján nem, a 86(2) cikk alapján pedig csak feltételekkel támogathatják a közszolgálati műsorszolgáltatást.<sup>795</sup>

A Bizottság a kultúrában a világpiacon mutatkozó kemény versenyt és a szubvencionált iparágak nyomását is figyelembe veszi, amikor a támogatásokhoz hozzájárul és ebben a körben működési támogatásokat is engedélyez.<sup>796</sup> A tisztán művészi produkciók nagyobb eséllyel mennek át a Bizottság hálóján, mint a kereskedelmi szempontoknak alárendelt vagy a kizárólag ilyen szempontok által motivált projektek.<sup>797</sup>

<sup>790</sup> Evans (1997) 4. fejezet.

<sup>791</sup> 85/508/EGK bizottsági döntés Belgian polypropilene fibre and yarn OJ 1984 L 283/42.o.

<sup>792</sup> T-132/96 & T-143/96 Freistaat Sachsen kontra Bizottság [1999] ECR II-3663.o. 167. bekezdés. Lásd erről még Quigley & Collins (2003) 86.o.

**793 COMMISSION COMMUNICATION ON THE APPLICATION OF STATE AID RULES TO PUBLIC SERVICE BROADCASTING (TEXT WITH EEA RELEVANCE) [OFFICIAL JOURNAL C 320 OF 15.11.2001].**

<sup>794</sup> Aid NN 88/98, Financing of a 24-hour advertising-free news channel with licence fee by the BBC., OJ C 78, 18.3.2000, p. 6 és az Aid NN 70/98, State aid to public broadcasting channels Kinderkanal and Phoenix. . (OJ C 238, 21. 8.1999, p. 3)

<sup>795</sup> Lásd az 5 fejezetben.

<sup>796</sup> Quigley & Collins: EC State aid law and policy Hart 2003. 92-94.o.; Psychogiopoulou, Evangelia: EC state aid ad cultural justifications Legal issues of Economic integration 33(1) 3-28., 2006

<sup>797</sup> A. Petersen „State aid in the light of trade, competition industrial and cohesion policies” I. Harden (szerk) State aid: Community law and policy” (Köln 1993) 21.o. idézi Quigley és Collins (2003) 93.o.

A Bizottság ebben a körben a filmipar támogatása során hármas szempont rendszert határozott meg<sup>798</sup>, aminek alapján bizonyos projekteket a fenti szakasz alapján mentesít:

- a támogatás intenzitása nem haladhatja meg az 50%-ot;
- a támogatásnak a filmet és nem előállításának valamelyik aspektusát kell támogatnia;
- a támogatás legalább 20%-ban más tagállamokban is szabadon elkölthető kell, hogy legyen.

A könyvkiadás és a könyvkereskedelem támogatása általában nem, de bizonyos esetekben szintén részesülhet kulturális célú állami támogatásban.<sup>799</sup>

### 3.2.2.3 Tanácsi politikai döntéstől függő kivételek

Az EKSZ 88.cikk (2) bekezdése alapján a Tanács valamely tagállam kérelmére egyhangúlag, ha azt rendkívüli körülmények indokolják– mint például annak a bortermelési válságnak a során, amely súlyosan veszélyeztette az olasz és a francia piacot<sup>800</sup> – *gyakorlatilag bármilyen támogatást jogszerűnek nyilváníthat*. Ha a Bizottság menet közben már eljárást indított a kérdésben, a Tanács eljárása alatt a Bizottság eljárást fel kell függeszteni.

Az Európai Bíróság 2004-ben hozott döntésében megsemmisítette azt az EKSZ 88.cikk (2) 3. bekezdése alapján hozott tanácsi döntést, amellyel a Tanács jóváhagyta a portugál sertésenyésztőknek nyújtott állami támogatást. A tanácsi döntésben szereplő összeg egy korábban 2216 portugál tenyésztőnek nyújtott és a Bizottság által kétszer is visszafizetendőnek ítélt támogatás összegével egyezett meg, és lehetővé tette volna, hogy Portugália ugyanazt az összeget adja támogatásban, amelyet a másik oldalon köteles visszakövetelni a tenyésztőktől. A Tanács 15 hónappal a Bizottság döntését követően döntött a bizottsági döntéssel szemben. A Bíróság szerint a Tanács ezen hatásköre kivételes, és azt mondta ki, hogy amennyiben a kérdésben a Bizottság már döntött – és a támogatást jogellenesnek nyilvánította - a Tanács még kvázi diszkrecionális hatáskörében már nem hozhat ilyen tartalmú döntést.<sup>801</sup> Ez a Bíróság szerint azt is biztosítja, hogy ne szülessen ugyanabban a kérdésben eltérő bizottsági és tanácsi határozat.

Mint látható tehát, ha megfelelően kivételesek a körülmények, akkor a Tanács megelőzheti a Bizottságot, és jogszerűnek nyilváníthatja a támogatást, ha a Bizottság még nem döntött a kérdésben. A Bizottság szerepe ugyanakkor központi az állami támogatásokkal kapcsolatban, míg a Tanács szerepe csak kivételes, és időben korlátozott.<sup>802</sup>

A C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyekben<sup>803</sup> – amelyekről már a 2. fejezet 1.3. pontjában az adóelőnyök vonatkozásában és az 5. fejezet 6. alfejezetében is lesz szó - a Belga Királyság és a Forum 187 ASBL az Európai Közösségek Bizottsága ellen indított pert a Belgiumi székhelyű koordinációs központok adózása tárgyában.

798 Twenty-Eighth Report on Competition Policy (1998) 252.o. és Thirty-First Report on Competition Policy (2001) 355.-356.o.  
799 A CELF-ügyben például a kis külföldi könyvszállításokat támogatták azért, hogy a nem frankofón országokban is ésszerű áron hozzá lehessen jutni francia könyvekhez. A Bizottság ezt kulturális célú támogatásként engedélyezte. Ez sem egy egyszerű történet. A Bizottsági döntést (1999/133/EK CELF OJ. 1999 L 44/37) megsemmisítette a C-155/98-as SIDE (Société internationale de diffusion et d'édition) kontra Bizottság ügyben a Bíróság (2002/C 144/75).

800 C-22/94 Bizottság kontra Tanács: aid to wine producers [1996] ECR I-881, I-924-92. o.; más ilyen döntések Council Decision of 3 May 2002 on the granting of a national aid by the authorities of the Kingdom of the Netherlands in favour of road transport undertakings, OJ L131, 16.5.2002. 12. o.; Council Decision of 3 May 2002 on the granting of a national aid by the authorities of the Italian Republic in favour of road transport undertakings OJ L131, 16.5.2002. p. 14.

801 A C-110/02, 29.7.2004 és van den Castele (2004) 21-23.o. Lásd még: Council Decision of 16 July 2003 on the compatibility with the common market of aid by the Belgian Government to certain coordination centres established in Belgium. OJ L 184, 23.7.2003, 17.o. A határozat ellen a Bizottság bírósági eljárást kezdeményezett 2003. február 17-én.

802 van den Castele (2004) 23.o.

803 HL C 135., 2003.6.7.

A Belga Királyság a belgiumi székhelyű koordinációs központoknak nyújtott támogatási programra vonatkozó 2003. február 17-i 2003/757/EK bizottsági határozat<sup>804</sup> megsemmisítését kérte. A határozat szerint a program jogellenes állami támogatást biztosított. A Tanács az EK 88. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott 2003. július 16-i 2003/531/EK tanácsi határozattal<sup>805</sup> a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította a nyújtott támogatást 2005. végéig.<sup>806</sup> Ez a határozat volt a C-399/03. számú ügy tárgya.

### 3.2.3. A kivételek rendszere

A kivételek ezen rendszerének ismeretében nem meglepő az évi nyolcvanöt milliárd euróra rúgó állami támogatási összeg. A logika a támogatás különböző formáinak az irány (*hazai vagy exportpiac*) és a funkció (*működtetés, megmentés, átalakítás*) szerinti csoportosítását diktálja. A nemzetközi kereskedelmi szabályok (GATT/WTO) elsősorban az irány (export vagy honi) és az ágazat (mezőgazdaság, szállítás, szén, textil, műszál) szerinti csoportosítást használják, míg a közösségi gyakorlatban bizonyos preferált célok (környezetvédelem, területfejlesztés, K+F) fontos szerepet játszanak a támogatások értékelésénél. Ezek a kategóriák természetesen mesterségesek és kölcsönösen átfedik egymást. A gyakorlatban előfordul, hogy szinte az összes kategória egyszerre jelenik meg egy értékelésben, például amikor a súlyos válsággal küzdő NUTS II. régiók támogatása során a Bizottság egyébként válságban lévő nagy munkaerő-főlszívó képességű szektorok (úgy mint textilipar) működési támogatásának a megengedhetőségét sem zárja ki.

### 3.3. A Bizottság eljárása

Fontos különbség a két másik nagy versenyjogi terület, a trösztellenes és a fúziókontroll eljárásokhoz képest (amelyeknél a Bizottság a tagállami versenyhatóságokkal többé kevésbé vállvetve jár el és az ügy súlyától függően kerül az ügy bizottsági vagy tagállami hatáskörbe), hogy állami támogatás esetén a potenciális jogsértő maga a tagállam, ezért a Bizottság nem tudja a feladatok egy részét a tagállami versenyhatóságokra bízni.<sup>807 808</sup> Ezen felül a Bizottság a tagállamok képviselőiből álló tanácsadó bizottsággal konzultál eljárása során.

A Bizottság az EKSZ 87-89. cikke alapján mind a tervezett állami támogatásokat, mind pedig a már meglévő támogatási rendszereket folyamatosan figyelemmel kíséri. A Bizottság eljárását 1999 óta részletesen szabályozza a Tanács fentebb már hivatkozott 659/1999. számú rendelete. A Bizottság elsődleges információforrásai ezen eljárásban maguk a tagállamok. A tagállamok ugyanis mind az új támogatásokat, mind pedig a meglévő támogatási intézkedések megváltozását kötelesek bejelenteni a Bizottságnak.<sup>809</sup>

<sup>804</sup> OJ 2003 L 282., 25. o.

<sup>805</sup> OJ 2003 L 184., 17. o.

<sup>806</sup> „azt a támogatást, amelyet Belgium 2005. december 31-ig tervezett nyújtani azoknak a vállalkozásoknak, amelyek 2000. december 31-én az 1982. december 30-i, 2003. február 18-e és 2005. december 31-e között hatályát veszítő [...] 187. királyi rendelet alapján koordinációs központként való működéshez engedéllyel rendelkeztek”.

<sup>807</sup> Ugyanakkor a Bizottság ebben a körben a tagállami bíróságokkal együttműködve jár el. Az EKSZ 87-89. cikkei ugyan általában nem közvetlenül hatályosak, de a nemzeti bíróságok jogosultak annak megítélésére, hogy egy támogatási döntés állami támogatásnak minősül-e vagy sem az EKSZ 87. cikke szerint és arra is, hogy a nem megfelelő módon nyújtott állami támogatást törvénytellennek nyilvánítsák, és arra a hazai jogorvoslatokat, illetve a Bizottság támogatással kapcsolatban hozott határozatát alkalmazzák.

<sup>808</sup> Többek között a rendkívüli ügyteher csökkentésére születtek a különböző csoportmentességi rendeletek. Ezek jelenleg: kis- és középvállalatok, K+F, környezetvédelem, foglalkoztatás, képzés, regionális támogatás és de minimis. Ezek előírják a hatályuk alá tartozó támogatások célját, a kedvezményezettek körét, a támogatási plafont (intenzitást vagy összeget), a támogatások kumulációjára vonatkozó szabályokat, valamint a transzparenciára és ellenőrzésre vonatkozó szabályokat.

<sup>809</sup> A meglévő támogatások módosítását illetően lásd az Európai Bíróság ítéletét a következő ügyben: C-44/93 Namur-Les Assurances du Crédit SA kontra Belgium [1994] ECR I-3829. o. 8.

Az állami támogatások szabályozási rendszere alapján véve az *ex ante* ellenőrzésre, azaz az előzetes vizsgálatra épül<sup>810</sup> amelynek keretében a Bizottság megállapítja, hogy a tagállamok által nyújtani szándékozott új támogatások megfelelnek-e az EKSZ 87. cikk (2) vagy (3) bekezdésében előírt kivételeknek. Amennyiben a Bizottság ezek alapján nem hagyja jóvá a tervezett támogatást, a támogatás jogellenesnek minősül és jogszerűen nem nyújtható. A tagállamot terhelő bejelentési kötelezettség tehát azon a tiltáson alapul, hogy a tagállam addig nem hajthatja jogszerűen végre a támogatási tervben foglaltakat (illetve nem módosíthatja a korábban jóváhagyott támogatást), ameddig azt a Bizottság kifejezetten vagy hallgatólagosan jóvá nem hagyta. Az 5. fejezetben tárgyalandó Altmark döntés illetve az Altmark döntés nyomán elfogadott és az 5. fejezet 5. alfejezetében tárgyalott jogalkotási csomag pontosan ebben a vonatkozásban hajtotta végre a legnagyobb változtatást: elvben jelentős területeket mentesített az *ex ante* ellenőrzés alól a közvállalkozások finanszírozása körében. Az ugyanakkor, hogy a Bizottság elfogadja-e ezt a feladatok alóli mentesítést, még a jövő zenéje.

### 3.4. A támogatások csoportosítása

#### **3.4.1. A támogatás iránya szerint**

A támogatások irányuk szerint export vagy honi támogatások.

A más tagállamokba irányuló export serkentését célzó támogatások az EKSZ 87. cikk (1) bekezdése alapján jogellenesek.<sup>811</sup> A *de minimis* rendelet<sup>812</sup> preambuluma is foglalkozik a témával,<sup>813</sup> és a *kis-és középvállalatok* támogatásáról szóló rendelet is kizárja a mentesítés köréből az exporthoz kötődő támogatásokat.<sup>814</sup>

A harmadik államokba irányuló exporttámogatások egyrészt abban az esetben jogellenesek, amennyiben céljuk valójában a Közösség területére történő re-export és ilyen módon a más tagállamokba irányuló export serkentését célzó támogatások tilalmának megkerülése.<sup>815</sup>

A Közösség exporttámogatásokra vonatkozó jogában döntő a külső és a belső szabályok megkülönböztetése. Az exporttámogatások külső – harmadik államokra vonatkozó – nemzetközi szabályait a GATT szubvenciók kódexe, az 1995-ös marakeshi egyezmény mellékletét képező „Megállapodás a támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről” elnevezésű jegyzőkönyv tartalmazza. Az exporttámogatás a fenti egyezmény szerint - ahogy a fenti 2.6.4.1. pontban azt tárgyalom - „tiltott támogatás”-nak minősül.

A harmadik államokba irányuló exporttal kapcsolatban a Bizottság rövid távú exporthitel-biztosítás tárgyában kibocsátott 1997-ben kiadott és 2001-ben módosított közleménye irányadó.<sup>816</sup> Míg a rövid távú exporthitel kockázatok biztosítása zömmel piaci alapon folyik,

<sup>810</sup> Az EKSZ. 88. (3) cikke által elrendelt előzetes vizsgálat eleve feltételezi, hogy a Bizottságot megfelelő időben tájékoztatják a tervezett támogatási intézkedésekről, vagyis még mielőtt a támogatás nyújtása megtörténik, illetve gyakorlatilag még a tervezési fázisban, amikor még változtatni lehet rajtuk a Bizottság esetleges észrevételei alapján.

<sup>811</sup> 6&11/69 Bizottság kontra Franciaország [1969] ECR 423.o. 20-21.o., Commission Decision 2001/168/ECSC, Spanish Corporation Tax, OJ 2001 L60/57.o., Commission Decision 84/416/EEC, French exporters, OJ. 1984 L230/25.o.

<sup>812</sup> A Bizottság 2001. január 12-i 69/2001/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról, OJ L 10, 13/01/2001, 30–32. o.

<sup>813</sup> A szabályok gyakorlati alkalmazásáról lásd a Mecklenburg-Vorpommern ügyben Heinisch (2003) 82. o. a fentikről részletesebben lásd Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba (KJK, 2005) 248-250.o.

<sup>814</sup> A Bizottság 2001. január 12-i 70/2001/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról, OJ L10, 13/01/2001, 33–42. o. 1.(2)(b) szakasz.

<sup>815</sup> Ninth survey on state aid in the European Union 12. bekezdés; Sixteenth Report on Competition Policy (1986) 257. pont, Twenty-Eighth Report on Competition Policy (1998) 271. pont, lásd erről Quigley & Collins: EC state aid law and policy Hart 2003 191-193.o.

<sup>816</sup> Communication of the Commission to the Member States pursuant to Article 88 (1) of the EC Treaty applying Articles 87 and 88 of the Treaty to short-term export credit insurance, OJ C281, 17. 09. 1997. módosította OJ 2001 C217/2.o., kiterjesztette 2005. végéig Commission communication concerning the prolongation of the Communication of the Commission to the

a közép- és hosszú távú export hitel kockázatok<sup>817</sup> biztosításának nem nagyon van piaca. A közlemény a magánszféra által is kiszolgált és így piacodosott rövid távú export-hitel biztosítási piacon működő állami vagy államilag támogatott hitelbiztosító intézetek működését szabályozza. A közlemény a szerint különböztet az exporthitel-biztosítási termékek között, hogy (1) állami vagy államilag támogatott biztosított vagy kereskedelmi alapon működő biztosítóról van szó, hogy (2) milyen hosszú (két évnél rövidebb vagy hosszabb) a kockázatvállalási időszak, és hogy (3) a biztosított kockázatoknak van-e piaca (mely esetben versenytorzulás is elképzelhető, és ilyenek a rövid távú, alapvetően az OECD-országok irányába irányuló export) vagy nincsen, mely esetben nincs állami támogatásról szó, mert a biztosított előnynek nincsen piaci hatása.

A külföldi tőkebefektetések állami támogatása szintén a 87. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozónak minősül tekintettel arra, hogy az a közösségi vállalatok egymás közötti versenyére is visszahathat a külföldi piacon.<sup>818</sup>

Az exporttámogatásokon kívül *minden egyéb támogatás* honi támogatásnak tekinthető. A továbbiakban ezekről a támogatásokról lesz szó.

### 3.4.2. A támogatás funkciója szerinti csoportosítás

A támogatások a szerint is csoportosíthatóak – és ez a Bíróság és a Bizottság megközelítésében is releváns csoportosítás –, hogy mi a funkciójuk. A funkcionális támogatások olyan támogatások, amelyeket nem aszerint határoznak meg, hogy kinek adják, hanem az, hogy a vállalat milyen célra illetve feltételekkel kapja. Ennyiben persze a funkcionális támogatások hasonlítanak a horizontális támogatásokhoz, de egyetlen felosztás sem tökéletes.

Azon támogatási projekteket, amelyeknek pusztán az a céljuk, hogy a támogatott gazdasági egység működési költségeit csökkentsék, anélkül, hogy azt például jobb piaci alkalmazkodáshoz vagy a cég működésének és belső felépítésének felülvizsgálatához kötnék, *működési támogatásnak* nevezik. Azon projekteket, amelyek segítséget nyújtanak a cég piaci alkalmazkodásában, *szervezetátalakítási támogatásnak* tekintik. Azokat a támogatásokat pedig, melyek azt próbálják megelőzni, hogy a társaság válsághelyzetben csődbe menjen *megmentési támogatásnak* hívják.

A funkcionális támogatások annyiban is különböznek a többitől, hogy míg a Bizottság a horizontális-vertikális támogatások vagy az eddig nem említett honi, illetve export támogatások vonatkozásában világosan állást foglal, és míg a párokban az előzőket feltételekkel engedi, addig az utóbbiakat kivételekkel, de tiltja; addig az ún. funkcionális támogatások megítélése a Bizottság és a Bíróság álláspontja nem ennyire egyértelmű. Az úgynevezett működési támogatásokat - amelyeknek az a céljuk, hogy a támogatott gazdasági egység működési költségeit csökkentsék - általában tiltja, míg az ún. megmentési és szervezetátalakítási támogatásokat egyre szigorodó feltételekkel, de engedélyezi. A

---

Member States pursuant to Article 93(1) of the EC Treaty applying Articles 92 and 93 of the Treaty to short-term export-credit insurance (2004/C 307/04) C 307/12 EN Official Journal of the European Union 11.12.2004; módosította és hatályát 2010. december 31-ig kiterjesztette a Communication of the Commission to Member States amending the communication pursuant to Article 93(1) of the EC Treaty applying Articles 92 and 93 of the Treaty to short-term exportcredit insurance (2005/C 325/11) C 325/22 EN Official Journal of the European Union 22.12.2005

<sup>817</sup> COUNCIL DIRECTIVE 98/29/EC of 7 May 1998 on harmonisation of the main provisions concerning export credit insurance for transactions with medium and long-term cover L 148/22 → EN → Official Journal of the European Communities 19. 5. 98; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES Brussels, 29.4.2002 COM(2002) 212 final REPORT FROM THE COMMISSION Experience gained and the convergence achieved in applying the provisions laid down in the Directive on medium and long term export credit insurance

<sup>818</sup> Ennek ellenére – kivételképpen – a kis- és középvállalatoknak nyújtott tőkebefektetési exporttámogatások esetén a kis- és középvállalati csoportmentességi rendelet kifejezetten engedélyezi a befektetési támogatást függetlenül attól, hogy az a Közösségen kívül vagy azon belül valósul meg. Report on Competition Policy 1999. 79. o.



működési támogatást ellenzi leghevesebben a Bizottság, mert annak „közvetlen hatása van a termelési költségekre és az árakra”.<sup>819</sup> A Bizottság sem a ciklikus, sem a konjunkturális problémákra való hivatkozásokat nem fogadja el olyanként, ami megalapoz egy ilyen típusú piaci beavatkozást, és úgy tekinti, hogy a működési támogatásnak súlyosan negatív következményei vannak a piaci szereplőkre, mivel kifejezetten az ellen hat, hogy alkalmazkodjanak a helyzethez.<sup>820</sup> A gyakorlatban a Bizottság a működési támogatást még akkor sem tartja elfogadhatónak, ha elmaradása esetén a támogatandó társaság tönkremegy, de bizonyos esetekben azt mégis elfogadja.

A megmentési és a szerkezetátalakítási támogatásokra jelenleg a Bizottság 2004-ben kibocsátott iránymutatása vonatkozik,<sup>821</sup> amelynek egyebek mellett az volt a célja, hogy reagáljon a gazdasági és politikai környezetben lezajlott változásokra<sup>822</sup> és a korábbi szabályozás Bull,<sup>823</sup> Mobilcom,<sup>824</sup> France Telecom<sup>825</sup> and Alstom<sup>826</sup> ügyekben tapasztalt fiaskóit feledtesse. A szabályozás hihetetlen részletességgel határozza meg, hogy megmentési illetve szerkezetváltási célra milyen feltételekkel és milyen időszakokra lehet támogatást nyújtani és milyen vállalatnak.<sup>827</sup> A témával bőven foglalkozik a szakirodalom,<sup>828</sup> akárcsak az ún. privatizációs támogatásokkal.

A Bizottság a kilencvenes években visszatérőleg megállapította,<sup>829</sup> hogy a cégeket feltétel nélküli nyilvános tenderen, átlátható feltételek alapján, független szakértők értékelését felhasználva kell értékesíteni, máskülönben a privatizáció is támogatásnak minősülhet. Külön jogszabályt ebben a körben nem fogadtak el, de nyilván a 2. fejezet 2.3. pontjában írtak alkalmazandóak a kérdésre.

A fentiek szerint a közüzemeknek nyújtott támogatás gyakorlatilag funkcionális támogatás lenne mégpedig érdekes módon a funkcionális támogatások között is annak a Bizottság által leginkább üldözött formája, a működési támogatás, hiszen az állam a működési veszteséget illetve hiányt fedezi, azért, hogy a helyzet ne változzon, és a vállalat ne alkalmazkodjék a piaci viszonyokhoz.

---

819 Commission Decision, 82/744 of Oct. 11, 1982, OJ 1982 L315/23–24. o.

820 C-278/95 P. Siemens SA kontra commission (1997) ECR I-2507. o.

821 A Bizottság közleménye a Közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról (2004/C 244/02). Az iránymutatás a szén- és acélágazat kivételével valamennyi ágazat vállalkozásaira vonatkozik. Az iránymutatás 79. pontja kivételével alkalmazandó a halászatra és a haltenyésztésre is. Az iránymutatás 4. fejezete további szabályokat tartalmaz a mezőgazdaságra vonatkozóan. Az iránymutatás 2004. október 10-én lépett hatályba, és elődjéhez hasonlóan öt évig, 2009. október 10-ig marad hatályban.

822 Az Európa Tanács 2001. március 23–24-i stockholmi, és 2002. március 15–16-i barcelonai ülésein felkérték a tagállamokat, hogy csökkentsék az állami támogatás bruttó nemzeti össztermékében kifejezett arányát és azt a közös érdeknek kohéziós célkitűzéseket is magában foglaló horizontálisabb célkitűzései felé irányítsák át. Az Európai Tanács 2000. március 23–24-én Lisszabonban tartott ülésének következtetéseivel, melyek célja az európai gazdaság versenyképességének fokozása.

823 OJ 2004 C 102 12. o., State aid—France—Aid C 10/04 (ex N 94/04)—Restructuring aid to Bull.

824 C 5/03 (ex N 239/03)—Germany—restructuring aid to MobilCom AG.

825 OJ 2003 C 57 3. o., State aid—France—Aid C 13/2003 (ex NN 47/2002)—Business tax regime applicable to France Télécom and (ex N 779/2002)—Financial measures put in place by the state in support of France Télécom.

826 OJ 2003 C 269 2. o., State aid—France—Aid C 58/03 (ex NN 70/03)—Aid in favour of Alstom.

<sup>827</sup> A megmentési támogatás súlyos gazdasági válságban lévő vállalatnak nyújtott, rövid időtartamú, célzott segítségnyújtás, amely jellegénél fogva átmeneti és visszafordítható. Lehetővé teszi egy olyan társaság ideiglenes támogatását, mely pénzügyi helyzete számottevő romlásával szembesül, s ez akut likviditási válságban vagy technikai fizetéseképtelenségben nyilvánul meg. A sürgősségi eljárásban nyújtandó megmentési támogatás fogalmát az iránymutatás külön nem határozza meg, de lehetővé teszi ún. egyszerűsített eljárást. Az ilyen sürgősségi támogatás esetén fellépő extrém válsághelyzetre tekintettel a Bizottság igyekszik egy hónapon belül döntést hozni a megmentési célú támogatások tekintetében. Erre akkor kerülhet sor, ha az érintett vállalkozás az iránymutatás fentebb felsorolt három feltételének egyike szerinti nehézséggel küzdő vállalkozás és a támogatás az alábbi egyenlet által meghatározott összeget illetve legfeljebb a 10 millió eurót nem haladja meg.

828 Kende : A megmentési és szerkezetátalakítási támogatások in: Európai jog 2005/3 9-17.o.; Agniau-Canel & Cartier-Bresson & Verdure (2004), illetve: [http://www.minefi.goukontrafr/notes\\_bleues/nbb/nbb284/etudecjfi.pdf](http://www.minefi.goukontrafr/notes_bleues/nbb/nbb284/etudecjfi.pdf)

829 XXI Report on Competition Policy, 248–250. pont.; XXI Report on Competition Policy, 251. pont. A portugál privatizációnál lényegileg hasonló feltételek érvényesültek. Lásd XXVIIth Report on Competition Policy, 1997, 79. o. 302. pont.

### 3.4.3 A támogatás célja szerinti csoportosítás

A Bizottság bizonyos „jó” célok elérése érdekében – melyeket azon az alapon kezel „támogatandó célként”, hogy ezekben az esetekben értékelése szerint piaci kudarc áll fenn - szükségesnek ítéli az állami beavatkozás lehetővé tételét. Ezek az ún. „horizontális” támogatási szabályok írják le a Bizottság álláspontját a gazdasági ágazatoktól független (környezetvédelem, kutatás stb.) problémák megoldására nyújtott (illetve pontosabban az ezekre való hivatkozással nyújtott) támogatásokkal kapcsolatban. Ezek a Bizottság által kibocsátott horizontális szabályok bizonyos – nem mindig harmonikus – összefüggésben vannak a Bizottság adott kérdéssel kapcsolatos (pl. környezetvédelmi) politikájával.<sup>830</sup>

A horizontális támogatások kérdésében a Bizottság iránymutatásokat, közleményeket, keretszabályokat bocsát ki. Ezek szigorú értelemben nem jogszabályok, csak politikai indikációk a tagállamok számára, de nem peresíthetőek, és nem kötik a Bizottságot.

Az egyes területekre vonatkozó szabályok egyrészt leírják, hogy a 87. cikk (1) bekezdés mennyiben (nem) alkalmazható, illetve, hogy az adott céllal milyen vállalatoknak, milyen intenzitással és milyen időtávon lehet jogszerűen támogatást nyújtani, másrészt meghatározzák, hogy a horizontális szempontoknak megfelelően kialakított és legalizált támogatást mely érzékeny gazdasági szektorokban nem lehet még az egyéb feltételek teljesülése esetén sem alkalmazni, arra tekintettel, hogy például az adott ágazatban kapacitásfelesleg vagy túltermelés van.

Mivel a horizontális támogatási szabályok nincsenek közvetlen kapcsolatban a tanulmány fő témájával így terjedelmi korlátok miatt a területfejlesztésre<sup>831</sup>, a környezetvédelemre<sup>832</sup>, a foglalkoztatásra<sup>833</sup>, a képzés<sup>834</sup> valamint a kis- és középvállalatokra<sup>835</sup> és a kutatás-fejlesztésre<sup>836</sup> az adókedvezményekre<sup>837</sup> valamint a nehéz helyzetbe került vállalatok megmentésére és szerkezetátalakítására<sup>838</sup> vonatkozó szabályokat itt csak megemlítem. Ezeket részletesen egy 2005-ös írásomban ismertettem illetve megjelenés alatt álló tanulmányaim vonatkoznak a témára.<sup>839</sup>

Mint a második fejezetben már arról volt szó, volt olyan elképzelés is hogy egyfajta horizontális szabályozással, egy csoportmentességi rendelettel fedik le a közvállalkozások és/vagy a hálózatos iparágak számára nyújtott támogatásokat. Ez az alapvetően francia elképzelés nem vált valóra.

---

830 Lásd Merola (1997).

831 A Bizottság a tanulmány megírásáig e szabályokat a műszáliparra, a hajógyártás és a gépjárműiparra is kiterjesztette. Guidelines on national regional aid (OJ C 74, 10. 3. 1998, 6. o.) - elemzése Wishlade (1998) 343–357. o. és Multisectoral framework on regional aid for large investment projects (OJ C 107, 7. 4. 1998, 7. o.) elemzése Barberá del Rosal (2000) 33–42. o. és a regionális támogatások vonatkozásában lásd R. Wihlade számos hivatkozott művét.

832 Közösségi iránymutatás a környezetvédelmi célú állami támogatásokról (OJ C 37, 3. 2. 2001. 3. o.).

833 A Bizottság 2002. december 5-i 2204/2002/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról, OJ L 337, 13/12/2002, 3–14. o.

834 A Bizottság 2001. január 12-i 68/2001/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a képzési támogatásokra való alkalmazásáról, OJ L10, 13/01/2001, 20–29. o. amely 2006. december 31-ig lesz hatályban. A rendelet tervezete már 1999. július 28-án megszületett. Report on Competition Policy, 1999. 77. o.

835 A Bizottság 2001. január 12-i 70/2001/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról, OJ L 10, 13/01/2001, 33–42. o. corrigendum to Commission Regulation (EC) No 2204/2002 of 12 December 2002 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid for employment, (OJ L 337 of 13.12.2002) Official Journal L 349, 24/12/2002 P. 0126 - 0126

836 Community framework for state aid for research and development. OJ No C 45 17. 02. 96., 5. o. ; A Bizottság 2004. február 25-i 364/2004/EK rendelete a 70/2001/EK rendelet alkalmazási körének a kutatási és fejlesztési támogatásokra történő kiterjesztése tekintetében való módosításáról, OJ L 63, 28/02/2004, 22–29. o.

837 Commission Notice on the application of the State aid rules to measures relating to direct business taxation, OJ. c 384, 10. 12. 1998 3–9. o.

838 A Bizottság közleménye a Közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról, (2004/C244/02)

<sup>839</sup> Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba (KJK, 2005) 284–286.o; Kende & Fazekas: Az EU foglalkoztatásra és képzésre vonatkozó állami támogatási szabályai a gyakorlatban. Európai jog 2006/4 megjelenés alatt.

A tendencia az, hogy a regionális/területfejlesztési szabályokkal kísérlik meg felváltani a többi horizontális szabályt illetve ezeknek vetik alá az ágazati szabályok alkalmazását is.

### 3.5 Ágazati szabályok

Az Európai Unió a támogatások tekintetében speciális szabályokat alakított ki a textil- és műszálipart, az autógyártást, a hajóépítő ipart, az acélipart, a közlekedést, a mezőgazdaságot és a halászatot érintő támogatásokra vonatkozóan. Ezek az úgynevezett érzékeny ágazatok. Ez az ágazati szabályozás a gyorsan fejlődő és bővülő funkcionális és regionális szabályozásra épül, de kisebb, az adott ágazat jellegzetességeit figyelembe vevő eltérésekkel (tehát az ágazati előírások részben azt határozzák meg, hogy az adott szektor szabályai mennyiben térnek el az általános szabályoktól), másrészt csak az adott ágazatra jellemző speciális szabályokat is tartalmaz.<sup>840</sup>

Mint arról már fentebb esett szó, a Bizottság értékelése egy konkrét ágazati támogatásról a piac állapotától függ.<sup>841</sup> Gazdasági stagnálás idején hajlandóbbnak mutatkozhat a támogatás engedélyezésére, ha az megkönnyíti az alkalmazkodást<sup>842</sup> és előmozdítja az unió gazdasági és társadalmi céljait. A Bizottság az ágazati támogatásokat meglehetősen világos kritériumok alapján elemzi,<sup>843</sup> amelyek a támogatás három aspektusára koncentrálnak: az iparág helyzete; a támogatás módszere (időbeli eloszlás, degresszivitás, intenzitás); az iparági hatás (előmozdítja a hosszútávú életképességet, nem növeli a kibocsátó képességet).

Az ágazati támogatásoknál válik egyértelművé, ami a horizontális támogatásoknál még nem lehetett ennyire világos: a Bizottság nem képes a tagállamokat a protekcionista gazdaságpolitika kialakításában megakadályozni, így azután megelégszik azzal, hogy bizonyos fokig korlátozza őket abban.

Az ágazati támogatási szabályok közül terjedelmi korlátok miatt csak a dolgozat témájához legszorosabban kötődő közlekedést érintő legfontosabb szabályokat tekintem át azzal, hogy pl. az autópárra<sup>844</sup> és a mezőgazdaságra teljesen speciális ágazati szabályok vonatkoznak.<sup>845</sup>

#### **3.5.1 Közlekedés**

A közlekedéspolitikára vonatkozó cím alapvetően a szárazföldi és belvízi közlekedést szabályozza, azonban gyakorlatilag nem terjed ki a légi és a tengeri közlekedésre, mivel az EKSZ 80. cikke szerint a közlekedéspolitikára vonatkozó cím „*rendelkezéseit a vasúti, közúti és belvízi közlekedésre kell alkalmazni*”. Ugyanakkor a 80. cikk (2) bekezdése szerint „*A Tanács minősített többséggel határozhat arról, hogy lehet-e, és ha igen, milyen mértékben és milyen eljárással, a tengeri és légiközlekedésre vonatkozóan megfelelő rendelkezéseket hozni. A 71. cikk eljárási rendelkezéseit alkalmazni kell.*” Azaz a légiközlekedésre és a tengeri közlekedésre gyakorlatilag nem vagy csak opcionálisan terjed ki a közlekedéspolitika, az EKSZ illetve az EKSZ versenyszabályainak hatálya. A tagállamok, persze ezt a számunkra legkedvezőbb módon értelmezték, úgy, hogy a légiközlekedésre nem terjed ki az EKSZ hatálya. A Bizottság viszont azon a véleményen volt, hogy a 80. cikk (2) bekezdés csak a IV. cím, vagyis a közlekedés közös szabályainak alkalmazhatóságát zárja ki,

<sup>840</sup> Ilyenek voltak például az autógyártás innovációs szabályai vagy ilyenek az energiaipar hosszútávú szerződésekre és átállásra vonatkozó szabályai.

<sup>841</sup> Bermann (1993) 886. o.

<sup>842</sup> Com /78/ 221 Commission Communication to the Council of May 25, 1978 on the general policy regarding sectoral aid.

<sup>843</sup> VIII th Report on Competition Policy 1978. 126. o.

<sup>844</sup> Az autópárra például 2004. január 1-től a fentebb tárgyalt, a jelentős támogatások előzetes bejelentéséről szóló multiszektoralis keretszabályt alkalmazzák, és így gyakorlatilag a regionális szabályozás alá vonta az autópárai ágazatot, azzal, hogy az egyelőre még tartalmaz speciális szabályokat, de ezek az eltérések 2007-től megszűnnek.

<sup>845</sup> Ezekről lásd részletesen Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba (KJK, 2005) 296.o.

az EKSZ többi rendelkezése azonban alkalmazható, így a versenyszabályok is. Az Európai Bíróság a Bizottság álláspontját tette magáévá.<sup>846</sup>

A támogatások oldalán ez azt jelenti, hogy a közlekedéspolitika központi rendelkezése, az EKSZ. 73. cikke<sup>847</sup> – amely az állami támogatás speciális módozatait teszi lehetővé<sup>848</sup> – csak a szárazföldi közlekedési ágazatokra vonatkozik, így a légi fuvarozás kérdéseit közvetlenül az 87.–89.cikkek szabályozzák.

#### 3.5.2.1. A vasúti, közúti és belvízi közlekedés

Mint arról alább még lesz szó a Tanács 1968. július 19-i 1017/68/EGK rendelete a vasúti, közúti és belvízi szállítási ágazatokra kiterjesztette a versenyszabályok alkalmazását.

A TANÁCS 1970. június 4-i 1107/70/EGK RENDELETE a vasúti, közúti és belvízi közlekedéshez nyújtott támogatásokról pedig *sui generis* szabályrendszert alakított ki. A rendelet 2. cikkében az EKSZ 87-89. cikkeit rendeli ezen közlekedési nemekre alkalmazhatónak, azzal, hogy a 3. cikkben kiterjedt és speciális kivételi rendszert állapít meg. Ezek közül kiemelkedik a közszolgáltatási célra nyújtott támogatásokra vonatkozó nehezen áttekinthető szabályrendszer, amely többek között lehetővé teszi támogatás nyújtását a vasúti, közúti vagy belvízi közlekedési vállalkozások számára az állam vagy a közjogi testületek által számukra előírt közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezéseként, ha „a közszolgáltatásnak nem minősülő díjszabási kötelezettség teljesítését finanszírozza az állam”. Azaz, ha közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséről van szó azért, ha meg nem, akkor azért nem minősül a kérdéses támogatás jogellenesnek.<sup>849</sup>

A Tanács 1996. november 19-i 2255/96/EK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedéshez nyújtott támogatásokról szóló 1107/70/EGK rendelet módosításáról pedig például a belvízi hajózás fejlesztésének céljára tette lehetővé legfeljebb 50%-os intenzitású támogatás nyújtását:

- a belvízi terminálok infrastruktúrájában eszközölt beruházások; vagy
- az átrakodáshoz szükséges rögzített és mozgatható berendezésekben eszközölt beruházások számára.

A Tanács 1997. március 17-i 543/97/EK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedéshez nyújtott támogatásokról szóló 1107/70/EGK rendelet módosításáról pedig a kombinált fuvarozás vonatkozásában teszi lehetővé támogatások nyújtását.

#### 3.5.2.2. Légi közlekedés

<sup>846</sup> A francia tengerészek ügyben (case 167/73 Commission kontra French Republic (1974) ECR 359.o.) a Bíróság megállapította, hogy a 80. cikk (2) bekezdése nem zárja ki az EKSZ általános szabályai alól a tengeri hajózást és a légiközlekedést, míg az 1986-os Nouvelles Frontières ügyben (joined cases 209 to 213/84 Ministère Public kontra Lucas Asjes, Andrew Gray, Jaques Maillot, Leo Ludwig and others (1986) ECR 1425.o.) a Bíróság kimondta, hogy a légiközlekedésre ugyanúgy érvényesek a versenyszabályok, mint a többi alágazatra.

<sup>847</sup> A 73. cikk szövege: „E szerződéssel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.”

<sup>848</sup> Kivételt megfogalmazva megengedi azokat a támogatásokat, „amelyek a közlekedés koordinálásához szükségesek”, illetve „a közszolgáltatások közé tartozó, meghatározott szolgáltatások költségtérítését célozzák”.

<sup>849</sup> A rendelet a az 1191/69/EGK rendelet 2. cikkének (5) bekezdésében megadott meghatározásba nem tartozó díjszabásokat nevesíti. Az meg így szól: „(5) Ennek a rendeletnek az alkalmazásában a „díjszabási kötelezettség” olyan kötelezettség, amely abban a tekintetben terheli a fuvarozási vállalkozásokat, hogy azok, különösen az utasok egyes rétegei, egyes árucategóriák vagy egyes útvonalak tekintetében olyan, valamely hatóság által megszabott vagy jóváhagyott díjakat alkalmazzanak, amelyek ellentétesek a vállalkozás üzleti érdekeivel, és amelyek különleges díjszabási intézkedések bevezetéséből vagy módosításuk elutasításából fakadnak.”

A légi közlekedésre vonatkozó szabályok a közlekedési ágazatra (szárazföldi, tengeri, belvízi és légi közlekedés) a bevezetőben jelzett specialitással a vonatkozó közösségi szabályrendszerbe tartoznak.<sup>850</sup>

Mivel azonban gyakorlatilag a 90-es évek elejéig nem vagy csak az Egyesült Királyságban, Hollandiában és Izlandon léteztek magántulajdonú illetve vállalat formába szervezett légifuvarozók, az állami támogatások kérdése a légiközlekedési liberalizáció második szakaszáig nem volt égető. A Bizottság először 1991-ben foglalkozott a kérdéskörrel.<sup>851</sup> Jelentését 1992 márciusában tette közzé. Ebben megállapította, hogy a társaságok gyakran működési támogatásokat kapnak, valamint, hogy a szabályozás és a támogatások nyújtása nem transzparens. 1993-ban a Bizottság felállított egy szakértői bizottságot (*comité des sages*), amely 1994-ben több – akkor újszerű - javaslatot fogalmazott meg.<sup>852</sup>

A Bizottság a szakértői bizottság ajánlásait figyelembe véve, tekintettel a liberalizáció által teremtett új piaci feltételekre, 1994-ben kiadta az állami támogatások szabályainak alkalmazásával kapcsolatos szektorspecifikus iránymutatását.<sup>853</sup> Ennek a szabályozásnak az alapelvei a következőkben foglalhatóak össze:

1. A szektorban az állami tőkeinjekciókat a piaci befektető elve alapján kell engedélyezni vagy engedélyezését elutasítani.<sup>854</sup>
2. Működési támogatás csak akkor adható amennyiben az magánszemélyeknek megkülönböztetés nélkül nyújtott szociális természetű támogatást finanszíroz, vagy amennyiben a támogatás nyilvános pályázati eljáráson kiválasztott légi közlekedési vállalat által teljesített közfeladat ellátására irányuló szolgáltatás elvégzésével felmerült többletköltséget kompenzál.
3. Szerkezetátalakítási támogatás csak kivételesen és ideiglenes jelleggel nyújtható, akkor, ha a légitársaság átfogó átalakítási tervet nyújtott be és kapacitáscsökkentést is előirányozott.
4. A légitársaságok privatizációja nem minősül állami támogatásnak, amennyiben a privatizációra nyilvános eljárásban kerül sor, melyben a legjobb ajánlatot tevővel kötnek szerződést.

Mint arról már a 2.3. fejezetben esett szó, nagyszámú közvetlen tőkeinjekcióra került sor az elmúlt évtizedben, és ezekre a Bizottság a piaci befektető elvét alkalmazta.

Szintén állami támogatásnak minősült a görög kormány garanciavállalása az Olympic Airwaysért 1994-ben,<sup>855</sup> ahol a görög nemzeti légitársaság a garancia nélkül nem jutott volna kölcsönhöz. Gyakori a nemzeti légitársaságnak adott adó- vagy vámkedvezmény, és az

<sup>850</sup> dr. Remetei-Filep Ádám Imre : A légiközlekedésnek adott állami támogatások Az Európai Unióban és Magyarországon <http://www.gvh.hu/index.php?id=2494&l=h>; Balfour, John: Air Transport - A community success story? CMLR 1994/5 Balfour, John: State aid to airlines - A question of law or politics. Yearbook of European Law 1995. clarendon Press, Oxford; Evans, Andrew: Privatisation and State Aid control in EC law. European Competition Law Review (ECLR) 1997/4; Mönter, Rochus: The Commission's state aid policy and airline restructuring: a "one last time" opportunity or neverending story? European Business Law Review 1997/2; Niejahr, Michael & Abbamonte, Giuseppe: Liberalisation policy and State Aid in the air transport sector. cPN 1996/2 ; Soames, Trevor & Ryan, Alan: State aid and air transport. ECLR 1995/5

<sup>851</sup> John Balfour: State aid to airlines - A question of law or politics 157. o.; Yearbook of European Law 1995, Clarendon Press, Oxford 1995 ; és Report by the Commission to the Council and the European Parliament on the evaluation of aid schemes established in favour of Community air carriers; SEC (92) 431 final, 1992. március 19.

<sup>852</sup> Ezek: (a) A támogatásnak minősülő tőkeinjekciók tilalma; (b) A valódi, részletes szerkezetátalakítási terven alapuló, szerkezetátalakítást lehetővé tevő támogatások engedélyezhetőek, de ebben a körben a "one time, last time" elv alkalmazása. (c) A szerkezetátalakítási terv ne érintse hátrányosan a versenytársak érdekeit, aminek végrehajtását független szakértők kísérik figyelemmel. (d) Az érintett tagállam kormánya ne szóljon bele a társaság kereskedelmi döntéseibe. 94/C 350/07, OJ C350/5

<sup>853</sup> Az EKSZ 87. és 88. cikkeinek és az EGT-szerződés 61. cikkének alkalmazása az állami támogatásokra a repülési szektorban (OJ C 350, 10. 12. 1994., 5. o.)

<sup>854</sup> A Bizottság az Ibéria légitársaságnak nyújtott 110 millió eurós spanyol „támogatást” azon az alapon hagyta jóvá, hogy azt egy piaci befektető is végrehajtotta volna ilyen feltételek mellett. European Community competition policy, 1999. 86. o.

<sup>855</sup> 94/696/EK döntés (Bizottság) OJ L273, 1994.10.25. 22. o.

állami kezelésben lévő repülőtérén indokolatlan kedvezményekben részesülnek a hazai cégek.<sup>856</sup>

Az Aer Lingus ügyében<sup>857</sup> az ír kormány 1993-ban jelentette be, hogy a "*Stratégia a jövőért*" terv keretében, három részletben 175 millió IEP állami támogatást kíván adni az Aer Lingusnak, amelyet a Bizottság feltételekkel engedélyezett.<sup>858</sup> Ugyanez történt a portugál TAP esetében is.<sup>859</sup>

Az Alitalia<sup>860</sup> támogatási ügyének magyar vonatkozása is volt, hiszen 1996-ban még a Malév egyik tulajdonosa volt. A Malév értékesítése éppen annak egyik félétele volt, hogy a Bizottság hozzájáruljon a támogatáshoz.<sup>861</sup> A Bizottság 1997-re és 1998-ra vonatkozó jelentései szerint<sup>862</sup> jóváhagyta az olasz állam 1420 millió ECU-s tőkeemelését az Alitaliában, tekintettel arra, hogy a támogatás nyújtásának feltételeit az olasz állam folyamatosan betartotta, és a támogatás nyújtásával nem hárította át a problémát más piaci szereplőkre. Eközben az Alitaliának további engedményeket kellett tennie és ígéretet kellett tennie arra, hogy a támogatást nem használja fel promóciós kampányokra, illetve feladva fuvarozási jogainak egy részét, lehetőséget ad más közösségi fuvarozók számára az EGT-n kívüli fuvarozási utak igénybevételére.

Az Alitalia 1996-1997-es támogatása azonban nem lett sikertörténeté, hiszen 2004-re a társaság ismét a csőd szélére sodródott.<sup>863</sup> 2004-ben az Alitalia sürgős 400 millió eurós állami áthidaló hitelt kapott a Bizottság jóváhagyásával.<sup>864</sup> A 2004-ben elhatározott 750 millió eurós<sup>865</sup> szerkezetátalakítási támogatást nyolc európai versenytárs köztük a British Airways, a Lufthansa, az Iberia, az Austrian Airlines és az SAS is formálisan ellenezte. A Bizottság már 2004. májusában kizárta, hogy további működési támogatás nyújtásához

<sup>856</sup> Bár a Bizottság nem minősítette állami támogatásnak, mikor a Lufthansa nyugdíjalapja másfélmilliárd márkát kapott, de ez is megvalósíthatja a támogatást.

<sup>857</sup> 94/118/EK döntés (Bizottság) OJ L54, 1994.02.25. 30. o.

<sup>858</sup> Az Aer Lingus ne kaphassa meg a második és harmadik részletet, ha nem teljesítette az évenkénti 50 millió IEP költségesökkentést. A kormány tegyen rendszeres jelentést az átalakítási program megvalósításáról, különösen a részletek folyósítása előtt. Az Aer Lingus ne kapjon több állami támogatást semmilyen formában. Az Aer Lingus az átalakítás alatt ne növelje a ténylegesen üzemelő flottáját, kivéve a transzatlanti járatokat. A menetrendszerinti járatok tekintetében a Nagy-Britannia-Írország, de különösen a Dublin-London vonalon ne növekedjen a felkínált helyek száma (kapacitás). A kormány ne avatkozzon be a társaság vezetésébe. Az Aer Lingus ne szerezzen részesedést más közösségi légitársaságban a támogatás segítségével.

<sup>859</sup> 94/698/EK döntés (Bizottság) OJ L279, 1994.10.28. 29. o. A portugál kormány 180 milliárd PTE alaptőke emelést, 169 milliárd PTE hitelgaranciát és adókedvezményt akart biztosítani nemzeti fuvarozójának, ezenkívül vállalta a társaság részleges privatizációját. A Bizottság feltételei: Az egyes részletek kifizetését a működési eredmények függvényében történjék. Az adókedvezményt csak az átalakítás alatt kapjon a társaság. A kormány évente tegyen jelentést az átalakítási terv megvalósításáról. A Madeira-val és az Azori-szigetekkel kapcsolatos közszolgáltatási kötelezettség kapcsán a 2408/92-es rendelet szabályait alkalmazzák. A támogatást ne használják versenyellenesen részesedésszerzésre más európai társaságokban. A TAP ne kapjon több állami támogatást.

<sup>860</sup> 97/789/EK döntés (Bizottság) L322, 1997.11.25. 44. o.

<sup>861</sup> Az Alitalia nem kaphat további támogatást. 2000. december 31-ig a támogatás csak az átalakításra használható fel. Az Alitalia nem részesíthető a többi közösségi légitársaság kárára előnyben a résidő-elosztás, földi kiszolgálás, vagy repülőtéri infrastruktúra használata során. 2000. december 31-ig az Alitalia és a befolyása alá tartozó egyéb cégek gépeinek kapacitása nem haladhatja meg a 28 985 ülést. Az Alitaliának olyan könyvelési rendszert kell kialakítania, amely segítségével nyomon követhető az egyes vonalak üzemeltetésének nyereségessége. 2000. december 31-ig a versenytársakéval azonos szolgáltatások esetében a jegyárak nem lehetnek alacsonyabbak. El kell adni a Malév részesedést. Évente jelentést kell tenni az átalakításról, amit a Bizottság független szakértőkkel véleményezett.

<sup>862</sup> Report on Community Competition Policy, 1998. 77. o.

<sup>863</sup> WRITTEN QUESTION P-3056/02 by Massimo Carraro (PSE) to the Commission. State aid for alitalia. Official Journal C 137 E, 12/06/2003 P. 0151 - 0152

<sup>864</sup> Date of adoption of the decision: 20 July 2004 Member State: Italy Aid No: N 279/2004 Title: Urgent measures in support of the restructuring and relaunch of Alitalia (rescue aid) Objective: Air transport Legal basis: Decreto-legge 24 giugno 2004, n. 159 'Misure urgenti per favorire la ristrutturazione ed il rilancio dell'Alitalia, Italian State Gazette No 147, 25.06.2004. Budget: State guarantee for a bridging loan of EUR 400 million Duration: The funds are to be reimbursed no later than 12 months after the final instalment is paid Other information: Italy has undertaken that, within six months of the Commission's authorisation of the rescue aid, it will communicate restructuring measures containing no elements of state aid. The authentic text of the decision, from which all confidential information has been removed, is available at: [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids)

<sup>865</sup> <http://www.logisticsturku.fi/logistics/bulletin.nsf/0/64e1519c4402d8c5c2256f24002d89da?OpenDocument>

hozzájáruljon.<sup>866</sup> A társaság 2004. októberében 3900 fős leépítésre és járatai számának csökkentésére tett ígéretet.<sup>867</sup> 2005. júliusában a Bizottság végül jóváhagyta, hogy az olasz kormány tőkét emeljen az Alitaliában, feltéve, hogy a PBE-elv nem sérül.<sup>868</sup>

Mint arról az 5. fejezetben lesz szó, a „közszolgáltatási kötelezettség” kompenzációját, tehát egy a támogatásokkal legalább is rokon fogalmat alkalmaz a Tanács 1992. július 23-i 2408/92/EGK rendelete a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról.<sup>869</sup>

### 3.5.3. Repülőterek

Mint arról már esett szó, a Bizottság 2005-ben Közleményt tett közzé bizonyos repülőterek és légijáratok finanszírozásáról.<sup>870</sup> A Közlemény a repülőterek tevékenységét négy fő tevékenységi körbe sorolja<sup>871</sup>, majd ezekhez kötődve ismerteti a finanszírozási illetve támogatási formákat.

#### 3.5.3.1. A repülőtéri infrastruktúrák finanszírozása

Ebben a körben a repülőtéri infrastruktúrák és berendezések kiépítésére nyújtott támogatásokról van szó. E körben az állam érvényesítheti regionális és közlekedéspolitikai céljait. Normális körülmények között a repülőtér-üzemeltetőnek az általa üzemeltetett infrastruktúrák használatának és építésének költségeit a saját forrásaiból kell finanszíroznia. Így, ha egy tagállam – megfelelő pénzügyi ellentételezés nélkül – egy üzemeltető számára infrastruktúrát biztosít, vagy infrastruktúrák finanszírozására szánt állami támogatásokat egy üzemeltetőnek ítél oda, ez az üzemeltető a versenytársai rovására gazdasági előnyhöz jut. Ebben a körben a Bizottság a földterület- vagy ingatlanértékesítésre<sup>872</sup> illetve a vállalat privatizációra<sup>873</sup> vonatkozó szabályok alkalmazását tartja *mutatis mutandis* alkalmazandónak. Az eljárásnak pedig megkülönböztetéstől mentesnek és nyilvánosnak kell lennie, és a közbeszerzési és pályázatási szabályokat is alkalmazni kell.

Amennyiben támogatás nyújtására kerül sor azok a 87. cikk (3) bekezdésének a), b) vagy c) pontja vagy a 86. cikk (2) bekezdése alapján jogszerűnek minősülhetnek, ha a Bizottság egyedi vizsgálattal e kivételek alkalmazhatóságát megállapítja.<sup>874</sup>

<sup>866</sup> <http://www.eubusiness.com/afp/040505105343.filugrt7>

<sup>867</sup> Eu to probe Alitalia state aid <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/4189565.stm>; EU Starts to Probe State Aid to Alitalia The Moscow Times Jeff Mason Thursday, January 20, 2005. Issue 3088. <http://www.themoscowtimes.com/stories/2005/01/20/260.html>

<sup>868</sup> [http://www.mwe.com/index.cfm/fuseaction/publications.nldetail/object\\_id/21c4362c-bb8e-4e35-a602-03766c6e3b9e.cfm](http://www.mwe.com/index.cfm/fuseaction/publications.nldetail/object_id/21c4362c-bb8e-4e35-a602-03766c6e3b9e.cfm)

<sup>869</sup> OJ. L. 240, 1992.08.24.

<sup>870</sup> A Bizottság közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról EGT vonatkozású szöveg. Hivatalos Lap C 312, 09/12/2005 o. 0001 - 0014

<sup>871</sup> Ezek: i. repülőtéri infrastruktúrák biztosítása, ami magában foglalja a tényleges repülőtéri infrastruktúráknak és berendezéseknek (pályák, terminálok, repülőgép-parkolók, légiforgalmi irányító torony), illetve az azokat közvetlenül támogató eszközöknek (tűzvédelmi berendezések, biztonsági vagy üzembiztonsági berendezések) a kiépítését; ii. az infrastruktúrák működtetése, ami magában foglalja az i. pontban ismertetett repülőtéri infrastruktúra fenntartását és üzemeltetését; iii. a légi közlekedéshez kapcsolódó repülőtéri szolgáltatások nyújtása, amelyek magukban foglalják többek között a földi kiszolgálást és a kapcsolódó infrastruktúrák használatát, a tűzvédelmi szolgáltatásokat, a sürgősségi, biztonsági stb. szolgáltatásokat; valamint iv. a repülőtér alaptervékenységeihez közvetlenül nem kapcsolódó kereskedelmi tevékenységek folytatása, és amelyek magukban foglalják többek között telkek kialakítását és ingatlanok megépítését, finanszírozását, működtetését és bérletét nemcsak az irodák és a tárolás céljára, hanem a repülőtér vonzáskörzetében működő szállodák és ipari vállalkozások, valamint üzletek, éttermek és parkolók céljára.

<sup>872</sup> A hatóságok általi földterület- és ingatlanértékesítésben foglalt állami támogatások összetevőiről szóló bizottsági közlemény (HL C 209., 1997.7.10., 3. o.)

<sup>873</sup> Az Európai Bizottság 1993. évi jelentése a versenypolitikáról, (402) és (403) bekezdés.

<sup>874</sup> A következőket vizsgálja meg: 1) az infrastruktúra építése és üzemeltetése megfelel-e egy világosan meghatározott általános érdekű célkitűzésnek (regionális fejlesztés, hozzáférhetőség stb.), 2) az infrastruktúra szükséges-e a kitűzött célhoz, és arányos-e azzal, 3) az infrastruktúra közép távon kielégítő kilátásokat biztosít-e a használat terén, nevezetesen a meglévő infrastruktúrák használatának fényében, 4) az infrastruktúrához való hozzáférés minden lehetséges felhasználó számára egyenlő feltételek

### 3.5.3.2. A repülőtéri infrastruktúra üzemeltetéséhez nyújtott támogatások

A Közlemény szerint a repülőtér üzemeltetőjének a többi gazdasági szereplőhöz hasonlóan saját forrásokból kell fedeznie a repülőtéri infrastruktúra üzemeltetésének és fenntartásának szokásos költségeit. Az ilyen finanszírozás nem állami támogatás, ha a repülőtér üzemeltetésére vonatkozó közszolgáltatási kötelezettségeknek az Altmark-döntésnek megfelelő kompenzálását jelentő finanszírozásról van szó.

A hátrányos helyzetű régiókban nyújtott támogatások – az EKSZ 87. cikk (3) bekezdésének a) vagy c) pontja alapján, minősülhetnek jogszerűnek.

Az ilyen támogatások az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése alapján is jogszerűnek minősülhet, amennyiben szükségesek valamely általános gazdasági érdekű szolgáltatás üzemeltetéséhez, és nem befolyásolják a kereskedelem fejlődését a Közösség érdekeivel ellentétes mértékben.

### 3.5.3.3. A repülőtéri szolgáltatásokhoz nyújtott támogatások

A repülőtéri földi kiszolgálás évi 2 milliós küszöböt meghaladó utasszám esetén – a 96/67/EK irányelv<sup>875</sup> értelmében – a verseny előtt nyitott kereskedelmi tevékenység. A Közlemény 69. pontja szerint a fenti küszöbérték alatti utasforgalom esetén a szolgáltatóként eljáró repülőtér-üzemeltető a különböző forrásait és bevételeit és a tisztán kereskedelmi tevékenységei<sup>876</sup> közötti veszteségeket kompenzálhatja, azaz keresztf finanszírozásra jogosult. Nem vonhatók be a keresztf finanszírozásba azon állami források, amelyeket repülőtéri hatóságként vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatás üzemeltetőjeként ítélnék számára oda.

### 3.5.3.4. Indulási támogatások

A Közlemény szerint a kis repülőterek általában nem rendelkeznek elegendő utasszámmal ahhoz, hogy elérjék a kritikus méretet és a megtérülési küszöböt. A Közlemény 82. pontja ezt évi fél és másfél millió közé teszi. A Bizottság a légitársaságoknak nyújtott ideiglenes állami támogatásokat akkor fogadja el, ha ez új útvonalak létrehozására vagy nagyobb járatsűrűség kialakítására, továbbá olyan számú utas vonzására ösztönzi őket, amely a későbbiek során korlátozott időtartamra biztosítja számukra a megtérülési küszöböt. A legkülső (ultraperiférikus) régiók repterei és légijáratok könnyebben kaphatnak ilyen támogatást.<sup>877</sup>

Nem nyújtható azonban támogatás a nemzetközi forgalom és verseny előtt már nagymértékben nyitott nagy repülőtereknek sem közvetlenül sem a légijáratokon keresztül áttételesen és olyan új légi útvonalra sem adható támogatás, amelyhez létezik megfelelő nagy sebességű vasúti összeköttetés.

A Bizottság a Közlemény 79. pontjában részletesen meghatározta az indulási támogatások nyújtásának részletes feltételeit, amit azonban itt területi korlátok miatt nem ismertettek.<sup>878</sup>

---

mellett és megkülönböztetéstől mentesen biztosított-e, 5) a kereskedelem fejlődése a közösségi érdekekkel ellentétes mértékben nem sérül-e.

<sup>875</sup> A közösségi repülőterek földi kiszolgálási piacára való bejutásáról szóló, 1996. október 15-i 96/67/EK tanácsi irányelv (HL L 272., 1996.10.25., 36. o.).

<sup>876</sup> Mint például a "handling" tevékenység és a parkoló üzemeltetés.

<sup>877</sup> Ezekre rugalmasabb összeegyeztethetőségi kritériumok vonatkozhatnak, nevezetesen a támogatások intenzitása és időtartama tekintetében, és nem emel kifogást az ilyen támogatások tekintetében a szomszédos harmadik országokba irányuló útvonalak esetében. A támogatások intenzitása és időtartama tekintetében hasonló rendelkezések is megengedettek a 87. cikk (3) bekezdésének a) pontjában említett régiók és az alacsony népsűrűségű régiók esetében.

<sup>878</sup> A magyar csatlakozás helyzetéről és az ehhez kötődő átmeneti szabályokról részletesen Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba (KJK, 2005) 298-302.o. Jelen tanulmány megírásáig a Bizottság három döntést hozott magyar



### **3.6 A támogatási szabályok és a közszolgáltatások finanszírozása**

Az Európai Unió a WTO-szabályoknak nem mindenben megfelelő, de annál sokkal részletesebb szabályrendszert vezetett be és működtet. Az Unió támogatási szabályainak lényege egy nagyon részletes és rugalmas szabályrendszer és egy *ex ante* ellenőrzési rendszer, amelyben esetileg engedélyezik vagy megtiltják a támogatások nyújtását. Az *ex ante* engedélyezési rendszeren a csoportmentességi rendeletek hálójá és néhány egyéb próbálkozás (de minimis rendelet, LASA, LET) megkísérelt lazítani: a rendeletek által érintett körben nincs szükség előzetes bejelentésre, az ellenőrzés *ex post* jellegű.

Az *ex post* jellegű ellenőrzés lehetőségének megjelenésével párhuzamosan egyre erősebben érvényesül a gazdasági hatáselemzés igénye. Ezt támasztja alá, hogy az állami támogatásokkal kapcsolatos akcióterv<sup>879</sup> is erre helyezi a hangsúlyt.

Ahogy arról fentebb már esett szó, felmerült, hogy a közszolgáltatásban részt vevő vállalkozásoknak nyújtott támogatásokat egyfajta csoportmentességi rendelettel kezelik. Ehelyett, az Altmark-döntés és az ahhoz vezető bírósági gyakorlat szellemében az a megközelítés vált elfogadottá, hogy a közszolgáltatásoknak nyújtott ellentételezés nem minősül „előny”-nek és így - lévén, hogy hiányzik az állami támogatás egyik fogalmi eleme – nem is lehet állami támogatásról szó. Egyebekben pedig, akkor nem jelent „előnyt” az „ellentételezés”, ha az ellentételezés nem haladja meg a ráfordítást és az iparágban szokásos nyereséget. Az Altmark döntés ezt még azzal finomította tovább, hogy nem szükséges a ráfordítás részletes vizsgálata, ha a szolgáltatót közbeszerzéssel választották ki, míg, ha nem akkor elengedhetetlen, hogy a szolgáltató működését egy modellvállalat hasonló adataihoz hasonlítsák. Erről részletesebben az 5. fejezetben.

---

vonatkozású ügyekben. N 504 /2004 - Amendment of the development tax benefit ; N 427 /2004 - Tax exemption for biofuels ; C 35 /2004 - Aid in favour of Postabank lásd: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/register/ii/by\\_region\\_15.html](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/ii/by_region_15.html) Lásd erről Kende & Puskás: Az Európai Bíróság döntése a Postabank/Erste Bank ügyben in Európai jog 2006/3. 27-36.o.

<sup>879</sup> ÁLLAMI TÁMOGATÁSI CSELEKVÉSI TERV Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 - 2009 közötti reformjához [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_hu.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_hu.pdf)

## **4. FEJEZET A KÖZÜZEMI SEKTOR UNIÓS JOGI SZABÁLYOZÁSA**

### **4.1. A Közüzemek szabályozása**

A közüzemi szektort és ezen belül a hálózatos iparágakat illetve az általános érdekű szolgáltatásokat nem szabályozta külön az EKSZ. A szabályozás a mára 86-ra átszámozott 90. cikkben csak annyit tartalmaz, hogy erre a szektorra illetve ezekre az iparágakra is kiterjednek az aközösségi és ezen belül a versenyszabályok. Az alábbiakban először a szabályozás szerkezetéről lesz szó, majd a 86. cikk részletes elemzése következik.

A közüzemi szektort és ezen belül a hálózatos iparágakat illetve az általános érdekű szolgáltatásokat érintő szabályozás egyfajta általános és különös részre osztható.

#### **4.1.1. Az általános szabályok**

Az általános részt az EKSZ 3(g), 4.(1) 295., 16. és 86. cikke valamint a többször módosított, a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló többször módosított 80/723/EGK irányelv alkotja. Mivel a 86. cikk egyfajta utaló szabály, amely egyebek mellett a versenyjogi szabályok érvényesülését írja elő a közmű szektorban, az általános szabályok közé sorolandóak az EKSZ versenyjogi alapjait leíró 81-85. cikkei és a támogatási jogot megalapozó 87.-89. cikke is. Az általános rész fontos elemei az általános elveket kimondó fontos bírósági döntések is.

Az EKSZ számos kérdésben azt a szabályozási technikát követi, hogy általános szabályokat fogalmaz meg, majd szinte ugyanilyen általános szinten kivételeket határoz meg. Ennek kiváló példája, hogy az EKSZ első részének (alapelvek) 3. cikk g) pontjába foglalt általános szabály, mely szerint egy „*olyan rendszer, amely megakadályozza a belső piaci verseny torzulását*”, a 2. cikkben foglalt célok megvalósítása érdekében szükséges közösségi tevékenységek egyike.<sup>880</sup> Gyakorlatilag ugyanezt a szabályt mondja ki még egyszer 4. cikk (1) bekezdése, mely szerint „*A 2. cikkben meghatározott célok megvalósítása érdekében a tagállamok és a Közösség tevékenysége ...magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amelyet ...a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg.*” Ennek a rendszernek a versenyről szóló 81., 82. és 87.-89. cikkek és a fúziós és a közbeszerzési szabályok a legfontosabb tartalmi szabályai.

Az EKSZ ugyanakkor szinte ugyanilyen általánosan kivételt is megfogalmaz - annak ellenére, hogy az állami tulajdoni forma nyilvánvalóan monopol jellegű és nélkülözi a versenyt minden formáját -, amikor az EKSZ 295. cikke szerint „*E szerződés nem érinti azokat a szabályokat, amelyek a tagállamok tulajdoni rendszerére vonatkoznak.*” Bár e szabályt nem az alapvető célokat felsoroló rendelkezések közé helyezték, hanem a szerződés „végére”, e rendelkezés azt jelenti, hogy szemben a 3. cikk (g) pontjába foglalt általános szabállyal, a tagállamok megválaszthatják az általuk preferált tulajdoni rendszert és ennek révén nemzeti gazdaságpolitikájuk is lehet. Az EKSZ tehát nem szabályozza az állami tulajdon rendszerét, és elvben semleges a tulajdonviszonyok szempontjából.<sup>881</sup>

<sup>880</sup> Az európai intézmények a szabad és torzítatlan versenyt mindig alapvetőnek tartották, ezzel is jól szemléltetve a chicagói iskola meghatározó befolyását a nyugat-európai közgazdaság-tudományra: „*A verseny a gazdasági működés legjobb ösztönzője, mivel ez biztosítja a legnagyobb cselekvési szabadságot mindenkinek. ... A verseny lehetővé teszi minden vállalkozás számára, hogy folyamatosan növelje hatékonyságát, ami elengedhetetlen előfeltétele az életszínvonal folyamatos növelésének és a foglalkoztatásnak a Közösség országaiban.*” 1972. évi I. versenypolitikai jelentés, 11. pont.

<sup>881</sup> Vitatja a semlességet Devroe, „Privatizations and Community Law: Neutrality versus Policy” (1997) 34 CMLRev 267. és Erika Szyszczak: *Governance in the Context of Services of General Interest* ERA Forum: 2002-3 [http://www.era.int/web/en/html/nodes\\_main/4\\_1649\\_541/4\\_2142\\_542/forums\\_2002/5\\_1988\\_420.htm](http://www.era.int/web/en/html/nodes_main/4_1649_541/4_2142_542/forums_2002/5_1988_420.htm)

Az EKSZ az amszterdami módosítás nyomán új, 16. cikkel egészült ki, amely szubszidiárius jelleggel a közlekedési, a közüzemi és a támogatási politika szabályai mögött alapelveként fogalmazza meg, hogy az általános érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében és a társadalmi és területi kohézióban fontos szerepe van és mind a Közösség, mind a tagállamok lehetővé teszik, hogy azok teljesítsék a rendeltetésüket.<sup>882</sup> Noha a cikk konkrét jogvitákra való esetleges jogi kihatása eddig csekély, az, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtását az Unió értékrend kiemelt elemeként kezeli, bármely alkotmánybírásgot meggyőzne a jelentőségéről.

A 16. cikk gyakorlatilag kivételt teremt a 3.(g) és 4.(1) cikk által megfogalmazott általános elv alkalmazása alól az általános gazdasági érdekű szolgáltatások - illetve ami itt fontosabb a szolgáltatások - körében, azaz a hálózatos gazdasági ágazatok és néhány más szolgáltatás körében. A szolgáltatások körén kívül<sup>883</sup>, azaz pl. a mezőgazdasági vagy az ipari termelésben a 16. cikknek nincs szerepe.<sup>884</sup> A 16. cikk működéséről a 2. fejezetben már esett szó.

Az általános szabályok közé tartozik a 86. cikk, amely a 3(g)-4(1) és a 295. cikkek közötti feszültséget oldja fel,<sup>885</sup> fenntartva a szerződés semlegességét a tulajdoni formákkal kapcsolatban.<sup>886</sup> E cikk tehát azt határozza meg, hogy az EKSZ. szabályai általában - és különösen a versenyjogi szabályozás alapját képező 81. és 82. cikkek - milyen feltételek mellett alkalmazhatóak a 86. cikk alább ismertetendő hatókörébe tartozó vállalatokra, amelyek nem szükségszerűen állami tulajdonú vállalatok.<sup>887</sup> Az EKSZ 86. cikkének célja tehát, hogy a közműszektort a magánszektor szabályozásához hasonló szabályozásnak vesse alá.<sup>888</sup>

A tulajdoni semlegesség jegyében és részben az állammal illetve az állam monopoljogokkal rendelkező részével fentartott kapcsolat feltárása érdekében a Bizottság többletterheket rótt

<sup>882</sup> „A 73., 86. és 87. cikk sérelme nélkül és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, a Közösség és a tagállamok saját hatáskörükben és a szerződés alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését.”

<sup>883</sup> The common good, public subsistence and the functions of public undertakings in the European internal market European Business Organization Law Review 4: 353-382.o. , 357.o.

<sup>884</sup> A 16. cikk módosítása a Konventen és az Alkotmányos szerződés tervezetében is felmerült. Pl. a német szakszervezeti szövetség (Deutscher Gewerkschaftsbund) a 16. cikk felülvizsgálatát a Konvent egyik fontos feladatának látta: „The creation of framework conditions permitting the provision of high-quality and universally accessible SGI should be included in Article 2 as a Community task and in the list of activities under Article 3 EC as a policy objective equal in importance to competition policy and the creation of an internal market. Provision for this activity should if possible be more precisely defined in a chapter of its own. At the very least Article 16 should be amended as follows: “(1) Given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial cohesion, the Community and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of this Treaty, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions. (2) The national, regional and local authorities of Member States must, in accordance with the laws and practices of the respective state, retain the power to decide freely how they wish to operate a service of general economic interest. (3) Without prejudice to the exercise of official or non-profit-making activity, the [EU] rules of competition shall only apply to the organisation and operation of services of general economic interest to the extent determined for each sector by the Council and the EP (by qualified majority and on the basis of co-decision) with consideration for the principles and objectives of services of general economic interest. Neither state aid provided for the organisation of services of general economic interest, nor special or exclusive rights shall be regarded as practices which distort competition if the sums granted are appropriate in order to achieve a determined objective.” In addition to this, • The European Constitution should explicitly endorse the principle of neutrality with regard to ownership.” Ezen felül a szerződésnek világosan a tulajdoni semlegesség oldalára kell állnia. A new social contract for Europe – Recommendations to the European Convention from the Deutscher Gewerkschaftsbund 2nd DGB position paper on the debate about a European Constitution Approved by the Federal Executive on 08 October 2002

<sup>885</sup> Edward (1995) 157. o.

<sup>886</sup> A Bizottság közleménye a közérdekű szolgáltatásokról. 1996. szeptember 11. OJ C 281/5, 1996. 09. 26. 16. pont.

<sup>887</sup> 30/87, Corinne Bodson kontra Pompes Funèbres des Régions Libérées [1988], ECR 1988. o.

<sup>888</sup> Minderről magyarul dr. Verebics János Európai üzleti és gazdasági jog II/A. A közösségi jog sajátosságai - a négy alapszabadság – versenyjog Tansegédlet Budapest, 2006 Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság és Társadalomtudományi Kar Üzleti Tudományok Intézete Üzleti jog tanszék és Kende Tamás: A közüzemekre vonatkozó szabályozás in: Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba KJK 2005.

az említett vállalatokra a Transzparencia irányelven keresztül, amely speciális bejelentési kötelezettségeket állapított meg.<sup>889</sup>

#### 4.1.2. A különös szabályok

A különös részben zömmel ágazati szabályok találhatók, így a telekommunikáció, a posta, a közlekedés, az energiaszektor stb. nagyszámú ágazati Uniói rendeletei, és az alkalmazásukhoz kötődő kiterjedt bírósági, bizottsági illetve nemzeti hatósági gyakorlat. Ide tartozik a tagállamok közszolgálati műsorszolgáltatásáról szóló az Amszterdami Szerződéshez csatolt 13. jegyzőkönyv<sup>890</sup> amely kimondja, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés előírásai nem sérthetik a tagállamoknak azt a jogát, hogy finanszírozzák a közszolgálati műsorszolgáltatást, amennyiben az ilyen finanszírozást a műsorszolgáltatást végző szervezetek az egyes tagállamok által átruházott, meghatározott és megszervezett közszolgálati megbízatás ellátására kapják, és amennyiben az ilyen finanszírozás nem befolyásolja a Közösségben a kereskedelem feltételeit és a gazdasági versenyt olyan mértékben, amely ellentétes volna a közös érdekekkel, az adott közszolgálati megbízatás ellátását is tekintetbe véve. Ide tartozik az Amszterdami szerződéshez fűzött 37. sz. Nyilatkozat a köztulajdonban lévő németországi hitelintézetekről<sup>891</sup> és az 52. sz. osztrák és luxemburgi Nyilatkozat a hitelintézetekről,<sup>892</sup> melyekről fentebb a 2. fejezetben a közszolgálati kötelezettségek vonatkozásában már esett szó.

A különös részi szabályokból kiemelkedik a Tanács 1968. július 19-i 1017/68/EGK rendelete a vasúti, közúti és belvízi szállítási ágazatokra vonatkozó versenyszabályok alkalmazásáról, amelynek elfogadására azért volt szükség, mert az uralkodó értelmezés szerint a közlekedés címben tárgyalt közlekedési ágazatokra nem vonatkoztak a versenyszabályok. Ez eredményezte párhuzamos támogatási szabályok elfogadását is. A fenti rendelet 9. cikke a közlekedési szektorban működő közvállalkozásokra is kiterjeszti a versenyszabályokat, azzal, hogy gyakorlatilag szó szerint ugyanazokat a szabályokat vezeti be, mint amelyek a 86. cikkben megtalálhatók.<sup>893</sup>

### 4.2. Az EKSZ 86. cikk részletes elemzése

#### 4.2.1. A 86. CIKK (1) BEKEZDÉSE

Az EKSZ 86. cikk (1) bekezdése a *különleges és a kizárólagos (monopol)jogok alapításával* kapcsolatos állami magatartást szabályozza azzal, hogy előírja:

<sup>889</sup> Franciaország, Olaszország, Egyesült Királyság is megkérdőjelezte a közösségi eljárást a semleges elbánás veszélyeztetése miatt 188–190/80. Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság kontra Bizottság [1982] ECR 2545. o.

<sup>890</sup> Protocol on the System of Public Service Broadcasting in the Member States, OJ EC 1997 C 340/1,109

<sup>891</sup> „A Konferencia tudomásul veszi a Bizottság azon véleményét, hogy a Közösség meglévő versenyszabályai lehetővé teszik, hogy a Németországban működő köztulajdonban lévő hitelintézetek által nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat és az ilyen szolgáltatások ellentételezésére ezeknek a hitelintézeteknek nyújtott kedvezményeket teljes mértékben figyelembe vegyék. Ebben az összefüggésben továbbra is Németország hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy a helyi önkormányzatok számára miként teszi lehetővé annak a feladatnak a teljesítését, hogy saját területükön teljes körű és hatékony pénzügyi infrastruktúrát biztosítsanak. E kedvezmények a versenyfeltételeket nem befolyásolhatják hátrányosan az ezen sajátos feladatok megvalósításához szükséges mértéket meghaladó, illetve a Közösség érdekeivel ellentétes mértékben. A Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Tanács felkérte a Bizottságot annak vizsgálatára, hogy más tagállamokban is előfordulnak-e hasonló esetek, hogy az előforduló hasonló esetekre ugyanazokat az előírásokat alkalmazza, és hogy tájékoztassa a gazdasági, illetve pénzügyminiszteri összetételben üléselő Tanácsot (ECOFIN).”

<sup>892</sup> „Ausztria és Luxemburg úgy ítéli meg, hogy a köztulajdonban lévő németországi hitelintézetekről szóló nyilatkozat azokra az ausztriai és luxemburgi hitelintézetekre is vonatkozik, amelyek hasonló szervezeti felépítéssel rendelkeznek.”

<sup>893</sup> Ez a hivatalos fordítás szerint a következőképpen szól: “(1) A szállítás terén a közvállalkozásokra és a tagállamok által különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott vállalkozásokra vonatkozóan a tagállamok nem hozhatnak és tarthatnak fenn olyan intézkedéseket, amelyek ellentétesek az előző cikkek rendelkezéseivel. (2) Az általános gazdasági fontosságú szolgáltatások ellátásával megbízott vállalkozásokra az előző cikkek rendelkezéseit kell alkalmazni, feltéve hogy alkalmazásuk sem jogilag, sem a gyakorlatban nem hátráltatja a rájuk ruházott sajátos feladatok ellátását. A kereskedelem fejlődését ez nem érintheti a Közösség érdekeit sértő mértékben. (3) A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek az alkalmazását, és szükség szerint megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.”

„A közvállalkozások<sup>894</sup> és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat<sup>895</sup> biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az e szerződéssel, különösen az annak 12. és 81–89. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.”

A cikk *prima facie* olvasata szerint az állam feladata a meglévő állami jogalkotás felülvizsgálata és a jövőre nézve szabályozási moratórium: nem lehet a szerződésbe - és különösen annak a 12. cikk<sup>896</sup> szerinti nemzeti diszkrimináció tilalmába illetve a 81.-89. cikkeiben leírt versenyjogba - ütköző kapcsolatot kialakítani ezekkel a vállalatokkal, illetve az ilyen kapcsolatokat, helyzeteket és státusokat meg kell szüntetni. A rendelkezés tipikus moratórium jellege ellenére<sup>897</sup> - mint az az alábbiakból látható - a Bíróság sokáig úgy értelmezte, hogy abból nem fakad közvetlenül tilalom monopoljogok fenntartására.<sup>898</sup> A Bíróság megkülönböztette ugyanis a monopoljog létét és a monopólium gyakorlásából fakadó szerződésszegést, és pusztán a monopoljog alapítását/fenntartását nem tekintette szerződésbe ütközőnek.

A rendelkezés alapján ugyancsak különbséget kell tenni a tagállam 86. cikk (1) bekezdés szerinti és a vállalkozás 81/82. vagy valamely más cikk szerinti felelőssége között. Pusztán azzal, hogy a vállalkozás megsérti mondjuk a 81 vagy 82. cikket, a tagállam még nem lesz automatikusan felelős a 86.(1) cikk alapján. A tagállam 86. cikk (1) bekezdés szerinti felelősségének megállapításához az szükséges, hogy a vállalkozás megsértse a 81. vagy 82. stb. cikket és, hogy ez a tagállam által adományozott jog gyakorlásának szükségszerű következménye legyen. Azaz a 86. cikk (1) bekezdés szerinti tagállami felelősség csak kettős szerződésszegés esetén áll be amelyek között még okozati összefüggés is fennáll.

Így például a *La Crespelle*<sup>899</sup> ügyben a jogvita két mesterséges állat megtermékenyítési központ (Mayenne és Crespelle központok) között bontakozott ki. A francia jog korlátozta az állatsperma importját és forgalmazását. Szaporító anyagot csak a megtermékenyítési központokból lehetett beszerezni. A megtermékenyítési központok „hatásköre” területileg meghatározott egységekhez kötődött. Amennyiben egy központban kifogyott a megtermékenyítő anyag, akkor azt egy másik központtól szerezhetette be. A Mayenne központ a Crespelle központot azért perelte be, mert az túl drágán adta el a megtermékenyítő anyagot ilyen esetekben.<sup>900</sup> A *La Crespelle* ügyben a Bíróság azon az állásponton volt, hogy a monopóliumhelyzet létrehozása jogszerű, kivéve, ha a monopólium létrehozása elkerülhetetlenül az EKSZ. megsértéséhez vezetne, ugyanakkor, a Bíróság szerint a Crespelle központ esetleges visszaélése a marhasperma árázásának terén csak akkor vezetett volna a francia

<sup>894</sup> A közüzemi vállalat – a „közvállalkozás” – fogalmára lásd a II. fejezetben és a Transzparencia Irányelv 2. cikk (1) bekezdés b) pontját. A Római Szerződés angol nyelvű megfogalmazása a „public undertaking” kifejezést használja. Ez, mint a gyakorlatban kialakult definíciókból utóbb kiderül, mind az állami, mind pedig az önkormányzati vállalatokra vonatkozik. A 2000/52/EK irányelv a „közvállalat” fogalmát használja.

<sup>895</sup> A különleges és kizárólagos jog fogalmáról lásd a II. fejezetben és Transzparencia Irányelv, 2. cikk (2) bekezdés (f) és (g) pontokat.

<sup>896</sup> Az EKSZ 12. cikke szerint : „E szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés....”

<sup>897</sup>

<sup>898</sup> Case 155/73, Giuseppe Sacchi [1974] ECR 409. o.

<sup>899</sup> Société Civile Agricole du Centre d’Insemination de la Crespelle kontra coopérative d’Élevage est d’Insemination Artificielle du Département de la Mayenne C–323/93 [1994] ECR 5077. o.

<sup>900</sup> A Bíróság megállapította a következőket: a) A rendszer az ország egész területére kiterjedően meghatározó befolyást alakított ki a 82.cikk értelmében és ez a közös piac jelentős részére kiterjedt. b) Maga a rendszer nem hozott létre a 86. cikk (1) bekezdés szerinti olyan helyzetet, ahol a kérdéses vállalatnak nincs más lehetősége, mint hogy a verseny szabályok megsértésével visszaéljen meghatározó befolyásával. A Bizottság megvizsgálva a központok szolgáltatásainak árát, azt állapította meg, hogy a jogszabályi keret önmagában nem eredményezi azt, hogy a szolgáltatás a piaci értékét meghaladó árú legyen. Az árak a központok elhatárolásából voltak magasak – és ezt a jogszabály lehetővé tette –, amennyiben a termelő valamilyen különleges megtermékenyítő anyagot kívánt igénybe venni. c) Ugyanakkor a közigazgatási alapú monopólium közvetlenül megsérti a 82. cikket akkor, ha a szolgáltatás nyújtására a monopólium alapján a piaci értéknél messze magasabb és a költségektől független áron kerül sor.

állam felelősségéhez, ha a visszaélés lehetőségét a francia állam hozta volna létre, sőt a visszaélést elkövetőnek a rendszerből következően nem is lett volna nagyon más lehetősége, mint a visszaélés.

AZ EKSZ-t a tagállamoknak címezték,<sup>901</sup> a 86. cikk pedig utaló rendelkezés, azaz a 86. cikket magát egyedül nem lehet megsérteni, hanem csak azokkal a tartalmi tiltó rendelkezésekkel, amelyekre utal.<sup>902</sup> Ezért az, hogy az állam egy bizonyos magatartása szerződésellenes-e, az egyes konkrét szerződéses szabályok alapján dönthető el, a 86. cikk csak azt mondja ki, hogy azok alkalmazhatóak.<sup>903</sup> A Banco del Credito Industrial ügyben<sup>904</sup> például a valenciai városi önkormányzat azon rendelete képezte a vita tárgyát, amelynek megfelelően a város kommunális adót vetett ki a területén működő hitelintézetre, annak ellenére, hogy egy 1971-es spanyol jogszabály mentesítette a közhitelintézeteket az országos és helyi adók alól. A Bíróságnak az utóbbi jogszabály érvényességéről kellett döntenie, ettől függött ugyanis a helyi jogszabály jogszerűsége. A Bíróság, bár megállapította, hogy itt a 86. cikk (2) bekezdése szerinti kivétel alkalmazhatóságának a kérdése is felmerülhet, az adott esetben nem vizsgálta a feltételek fennállását, vagyis a 86. cikk (1) bekezdésébe ütköző magatartás meglétét, mert úgy ítélte meg, hogy a jogellenesség egy másik, a 88.cikk alapján hiányzik, tekintettel arra, hogy a kérdésben a spanyol csatlakozáskor már létezett – a közösségi terminológiában: „létező” – állami támogatás jogellenességéről kellett volna döntenie.

A 86. cikk 1. bekezdésébe foglalt definíció három kulcsfogalmával, a közvállalkozás illetve a kizárólagos vagy különleges joggal rendelkező vállalkozás fogalmával a 2.11 és a 2.12.-es pontok foglalkoznak.

Önmagában nem a 86. cikk 1. bekezdésébe foglalt tilalmazott magatartás az, ha a tagállamok új különleges vagy kizárólagos jogokat hoznak létre, csak akkor, ha ez az EKSZ-szel ellentétes következményekhez vezet. E körben a Bíróság első precedens értékű döntését a *Sacchi ügyben*<sup>905</sup> hozta. Ebben az esetben azon olasz szabályozás képezte vita tárgyát, amellyel az állam a tévésugárzás és különösen a kábeltézés átjátszás jogát bizonyos vállalkozások számára tartotta fenn. A döntés szerint a 86. cikk megfogalmazásából következően az államoknak joguk van arra, hogy különleges vagy kizárólagos jogokkal rendelkező vállalatokat hozzanak létre és tartsanak fenn, és mivel a 86. cikk megfogalmazása feltételezi azt is, hogy ilyen vállalatok már léteznek, azok létezése önmagában vagy az ilyen jogok biztosítása még nem jelentheti az EKSZ. szabályainak megsértését.<sup>906</sup> A Bíróság korai gyakorlatában ezen felül egyértelműen *különbséget tett a különleges jog megléte és a jog gyakorlása között*. A bíróság azt a véleményt alakította ki, hogy a tagállamok bármilyen különleges vagy kizárólagos jogot biztosíthatnak a vállalatoknak, de azokkal a jog gyakorlása során az EKSZ-sel összhangban kell eljárni.

A Bíróság kilencvenes évekig – hogy azt már fentebb írtam - a jog léte és a jog gyakorlása közötti világosan különbséget tett: a *Sacchi*-döntés bizonyos esetekben még a közérdekre való hivatkozással megengedte kizárólagos vagy különleges jogok biztosítását. Az újabb gyakorlat korlátozza azt, hogy az állam különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítson, ha

<sup>901</sup> Ez azért különleges, mert a rendelkezés a vállalati magatartásra vonatkozó fejezetben került elhelyezésre.

<sup>902</sup> A 86. cikket ily módon együtt alkalmazzák tartalmi tiltó rendelkezésekkel; így például az Almelo ügyben (393/92, Gemeente Almelo és mások kontra NV Energiebedrijf IJsselmeij [1994] ECR I-1477. o.) a 31. és 81. cikkel, a Németország kontra Delta Schiffarts- und Speditionsgesellschaft mbH ügyben (153/93 [1994] ECR I-2517. o.), a 81. cikkel, a Corsica Ferries ügyben (Corsica Ferries Italia SRL kontra corpo dei Piloti del Porto di Genova (18/93 [1994] ECR I-1783. o.), valamint a Crespelle ügyben [323/93, Société Civile Agricole du Centre d'Insémination de la Crespelle kontra coopérative d'Elevage et d'Insémination Artificielle du Département de la Mayenne [1994] ECR I-5077. o.), a 82.cikkkel, a Banco del Credito Industrial ügyben (lásd alább) a 87.cikkkel alkalmazták együtt.

<sup>903</sup> C-55/93, Van Schaik [1994], ECR I-4837. o.

<sup>904</sup> C-387/92 Banco de Credito Industrial, [1994] ECR I-877.o.

<sup>905</sup> Case 155/73, Giuseppe Sacchi [1974] ECR 409. o.

<sup>906</sup> Lásd különösen az ítélet 14. bekezdését.

ezzel

- a) olyan helyzetbe hozza a feljogosított vállalatot, hogy az elkerülhetetlenül visszaél piaci pozíciójával;
- b) olyan vállalatot juttat különleges joghoz, amely eleve nem képes kielégíteni a piaci igényeket;
- c) lehetővé teszi, hogy a monopólium működését kiterjessze az adott területhez kapcsolódó vagy azzal szomszédos területekre is.

*Ad a)* A kiterjedt bírói gyakorlat<sup>907</sup> szerint egy olyan intézkedés amely olyan helyzetbe hozza a feljogosított vállalatot, hogy az elkerülhetetlenül visszaél piaci pozíciójával az önmagában jogellenes. A *Corsica Ferries ügyben*<sup>908</sup> például a genovai kikötői révkalauzi szolgáltatások képezték jogvita tárgyát. A kikötőről ebben az esetben is megállapították, hogy az a közös piac jelentős részét képezi gazdasági jelentőségére tekintettel. A Bíróság megállapította többek között a tengeri szállításra vonatkozó szabályok megsértését a konkrét ügyben, hiszen az olasz hajók számára a révkalauzi szolgáltatás olcsóbb volt. A Bíróság alkalmazhatónak találta a 86. cikket, mivel a kikötői révkalauzok ténylegesen meghatározó befolyással rendelkeztek. Ugyanakkor a Bíróság azt mondta ki, hogy egy tagállam akkor sérti meg a 86. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a 82. cikket, ha arra késztet egy vállalatot, hogy az piaci helyzetével visszaélve például különböző árakat alkalmazzon azonos helyzetekben különböző fogyasztók számára.<sup>909</sup>

Ezt erősítette meg a Bíróság 2006-ban megjelent döntése a C-451/03. sz. ügyben, a Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (a továbbiakban „ADC”) Srl és Giuseppe Calafiori között, a Pubblico Ministero részvételével lefolyt eljárásban ahol a Bíróság – az Ambulanz Glöckner ügyre<sup>910</sup> hivatkozva - az olasz az adótanácsadó központoknak adott kizárólagos jog vonatkozásában az ítélet 23. bekezdésében kimondta:

*„23 Rá kell mutatni arra is, hogy az EK 86. cikk (1) bekezdése értelmében vett különleges vagy kizárólagos jogok juttatásának ténye önmagában még nem összeegyeztethetetlen az EK 82. cikkel. A tagállam csak akkor szegi meg az e két rendelkezésben kimondott tilalmakat, ha már pusztán a kérdéses vállalkozásnak juttatott különleges vagy kizárólagos jogok gyakorlása is e vállalkozás erőfölényének visszaélészerű kihasználásával jár, vagy ha e jogok ilyen visszaélés elkövetésére indító helyzetet teremthetnek ....”*

*Ad b)* A Bíróság a 86 cikk megsértését abban az esetben is megállapította, amikor az állam olyan vállalatot juttat kizárólagos piaci pozícióba, amely eleve nem képes kielégíteni a piaci igényeket, mint ahogy már 1991-ben kimondta egy ügyben.<sup>911</sup>

A *Merci ügyben*<sup>912</sup> az olasz bíróság előtt folyó eljárás alperese, a Siderurgica SpA ki akart rakatni egy hajórakományt a genovai kikötőben. Bár a hajónak megvolt a kirakodáshoz szükséges felszerelése és legénysége, a munkát csak olyan dokkmunkára szakosodott vállalat végezhetette (a Bíróság kétségbe vonta azt, hogy a dokkmunka a szerződés 86. cikk (2) bekezdése szerinti általános gazdasági érdekhez kötődő tevékenység volna (27. bekezdés)), amely csak olasz alkalmazottakkal dolgozott<sup>913</sup>. A Bíróság megállapította, hogy ez az eljárás az EKSZ. 39. cikkébe ütközik. A Siderurgica kénytelen volt a felpereshez, a Merci SpA-hoz

<sup>907</sup> Lásd erről a Macrotron ügyben hozott ítélet 29. bekezdését és a Crespelle ügyben hozott ítélet 18. bekezdését valamint a 260/89, Elliniki Radiophonia Tileorassi AE és Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou ERT kontra Dimotiki Etairia Pliroforissis, és Sotirios Kouvelas, és Nicolaos Avdellas és egyéb [1991] ECR I-2925. o. ügyben hozott ítélet 37–38. bek.

<sup>908</sup> Corsica Ferries France Case C-39/89 Corsica Ferries France kontra Direction Générale des Douanes Françaises [1989] ECR 4441.o.

<sup>909</sup> Ugyanezt mondta ki a Bíróság a C-340/99-es számú TNT Traco ügyben. ECR 2001 I-4109.o.

<sup>910</sup> C-475/99. sz. Ambulanz Glöckner ügy 2001. október 25-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-8989. o.] 39. o.

<sup>911</sup> Lásd erről 202/88, Franciaország kontra Bizottság [1991] ECR I-1223. o.

<sup>912</sup> C-179/90 [1991] ECR I-5889. o.

<sup>913</sup> Ez nyilván a 12. cikket is megszegte mellesleg.

fordulni, amelynek kizárólagos joga volt a dokkmunka megszervezésére. A Merci által megrendelt munka ellenére a rakományt a Siderurgica mégsem kapta meg időben kikötői sztrájkok miatt. A Bíróság (az ítélet 16. bekezdésében) kimondta, hogy bár a különleges és a kizárólagos jog fennáll, az a 86. cikk (1) bekezdése értelmében önmagában nem jogellenes. A Bíróság szerint azonban a jog biztosítása a szerződésbe ütközhet, ha a vállalkozás már pusztán a jog gyakorlásával elkerülhetetlenül megsérti az EKSZ-t, és ha a kizárólagos jog szerkezete olyan, hogy az a jogosult szervezetet megkülönböztető gyakorlat folytatására csábíthatja. Így végül is a Bíróság megállapította azt, hogy a Merci a 81. és a 82.cikk összefüggésében szinte valamennyi lehetséges jogsértést elkövette: nem igényelt szolgáltatások igénybevételére kötelezett más személyt; a szolgáltatás értékénél magasabb árakat alkalmazott; elzárkózott a szolgáltatások árát csökkentő modern technológia alkalmazásától; lassította ez által a szolgáltatás tárgyát képező rakodó munkát; végül a bizonyos fogyasztóknak nyújtott engedményeket más fogyasztókkal szemben érvényesített áremelésekkel ellensúlyozta. A Bíróság megállapította, hogy mindez a visszaélés nem következett volna be a kizárólagos jog hiányában, és hogy a különleges jog gyakorlása miatt keletkeztetett többletköltség hátrányosan érinti az egységes piacon belüli kereskedelmet.

*Ad c)* A kilencvenes évek elejétől több ügyben is kimondta a bíróság, hogy az állam megsérti kötelezettségét, ha lehetővé teszi, hogy a monopólium kiterjessze a működését ajoggal biztosítottához kapcsolódó vagy azzal szomszédos területekre is.<sup>914</sup>

Az *RTT ügynek*<sup>915</sup> az volt a tárgya, hogy az RTT nevű belga telefonmonopólium feladatává tették a nyilvános telefonhálózat létrehozását, a telefonvonalak biztosítását és a nem általa szolgáltatott hálózatok és vonalak engedélyezését. A belga kormány szerint az RTT mint engedélyező hatóság nem sérthette meg a 86. cikket, az ellenérdekű fél pedig nem volt képes konkrét visszaélést kimutatni, mint amilyen például az engedélyek hátrányos megkülönböztetésen alapuló megadása vagy megtagadása lett volna. A Bíróság úgy találta, hogy a belga telefontársaság hálózati monopóliuma nem teszi indokolttá, hogy a társaság a telefonkészülékek értékesítésének és engedélyezésének terén is egyeduralkodó legyen. A telefonkészülékek értékesítésének monopóliumát ugyanis nem indokolja az a közszükséglet, hogy a fogyasztók számára megbízható készülékek kerüljenek csak forgalomba. Ezzel szemben lehetőség volt – a monopólium hiányában is – egy olyan szabályozási mód bevezetésére, amely biztosítja, hogy csak megfelelő készülékek kerüljenek a hálózathoz csatlakoztatásra. Tilos tehát annak a lehetővé tétele, hogy a monopólium kiterjessze a tevékenységét a verseny számára nyitott területekre. A Bíróság elutasította a belga kormány érvelését azon az alapon, hogy a telefonmonopólium mindenféle objektív indok nélküli kiterjesztése – a 86. cikk (1) bekezdésével összefüggésben – maga is a 82.cikk megsértését jelentette. Az RTT ügyben a Bíróság kimondta, hogy az állam azzal is megsértheti a 86. cikk (1) bekezdését, ha a monopólium működését az indokoltan kizárólagos jogokkal védett területről a kapcsolódó vagy szomszédos területekre is kiterjeszti. A Bíróság határozatában kiemelte (24. bekezdés), hogy a telefonkészülékek engedélyezési jogának fenntartása már önmagában a közösségi jog megsértését jelenti, anélkül, hogy bizonyítani kellene, hogy a monopolhatáskört visszaélásszerűen gyakorolták.

#### 4.2.2. A 86. CIKK (2) BEKEZDÉSE

Az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése *kivételt fogalmaz meg* az (1) bekezdésben foglalt szabályhoz képest:

<sup>914</sup> Hasonló probléma merült fel a 46/90 és 93/91 Procureur du Roi kontra Jean-Marie Lagauche és egyéb egyesített ügyekben. [Lásd Joined 46/90 és 93/91 [1993] ECR I-5267. o.]

<sup>915</sup> 18/88 Régie des Télégraphes et des Téléphones (RTT) kontra GB-INNO-BM - Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 13 December 1991. Régie des Télégraphes et des Téléphones KONTRA GB-INNO-BM SA. reference for a Preliminary Ruling: Tribunal de Commerce de Bruxelles - Belgium. ECR. 1991 Pages I-5941.o. Hasonló szellemben döntött a Bíróság más ügyben is (46/90 és 93/91. ECR I-5941. o.). Ezek tárgya az RTT vezetékek nélküli telefonok engedélyezésével kapcsolatos hatásköre volt.



*„(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak e szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.”*

Azaz e rendelkezés a közösségi jogi és ezen belül a 86. cikk (1) bekezdése és ezen keresztül a versenyjogi szabályok – így az állami támogatási szabályok - alkalmazása alóli kivételeket állapít meg az érintett vállalatok számára.

#### **4.2.2.1. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozás és jövedelemtermelő monopólium**

E fogalmakról fentebb a 2.14. pontban illetve a 2.11. pontban már részletesen esett szó. A jövedelemtermelő monopólium olyan vállalatot jelent, amelynek az állam azért adott kizárólagos jogot valamilyen tevékenység végzésére, mert így az állam több bevételt tud elérni. A jövedelemtermelő monopóliumok gazdasági jelentősége hanyatlak. Tevékenységüket egyébként az EKSZ. 31. cikke is érinti. Bár a Bíróság eddig egyetlen ítéletében sem foglalkozott ezzel a kérdéssel, egyértelműnek tűnik, hogy a dohány, alkohol vagy szerencsejáték monopóliumoknak – a Sacchi-döntésben megfogalmazottaknak megfelelően – csak akkor van létjogosultságuk, ha valamilyen nem gazdasági jellegű közérdek indokolja létezésüket.<sup>916</sup> Az újonnan csatlakozottaktól is megkívánták az olyan monopóliumok felszámolását, amelyeket nem alapo meg semmilyen nem gazdasági jellegű közérdek. Így felszámolták az osztrák import és nagykereskedelmi alkohol monopóliumot, valamint a svéd és finn import, export és nagykereskedelmi alkohol monopóliumot.<sup>917</sup> A nagykereskedelem után a kiskereskedelmet is vizsgálta a Bizottság, és megállapította, hogy a kizárólagos jogok fenntartása önmagában véve még nem ütközik az EKSZ-be, feltéve, hogy az érintett tagállamok hatóságai semmilyen megkülönböztetést nem alkalmaznak az áru származása szerint.<sup>918</sup>

#### **4.2.2.2. Megbízás**

A Bíróság több ügyben is kimondta, hogy a 86. cikk (2) bekezdése csak abban az esetben alkalmazható, ha a kérdéses vállalkozást hatósági aktus útján bízták meg a közérdekű feladattal.<sup>919</sup> Ez azt jelenti, hogy valamilyen, egyébként közérdekű magánkezdeményezés nem minősül a 86. cikk (2) bekezdése szerint, amennyiben a magánkezdeményezést nem követi valamilyen állami lépés. Ezzel a perekben a bizonyítási eljárás sorrendje is átalakul, mivel először nem a tevékenység közérdekűségét, hanem a közérdekű megbízás tényét kell bizonyítani. Az *Almelo* ügyben a holland elektromos áramtermelőkkal és elosztókkal kapcsolatban a Bizottság és a Bíróság ezeket a vállalkozásokat megbízott vállalatnak tekintette, figyelembe véve, hogy a gazdasági minisztérium koncessziós szerződésben adta ki a feladatot. Ezzel szemben az *Uniform Eurocheques* ügyben<sup>920</sup> annak ellenére sem tekintette a Bizottság megbízott vállalkozásnak az eurócsekk-rendszert üzemeltető magánvállalatokat, hogy több tagállam jogilag is támogatta a rendszer működését, fenntartva a monopolhelyzetet. Tehát a *monopolhelyzet fenntartása önmagában nem jelenti a megbízás jogosságát*, ahhoz az is szükséges, hogy a szolgáltatás jellege elkerülhetlenné tegye a monopolhelyzet fenntartását.

<sup>916</sup> van Bael (1995) 902.o. A szerzők szerint egyáltalán nem is lehet indokolt egy ilyen monopólium, tekintettel arra, hogy ezek jellegükönél fogva gazdasági célt szolgálnak.

<sup>917</sup> XXV. versenypolitikai jelentés, 120. pont.

<sup>918</sup> XXVI. versenypolitikai jelentés, 134. pont.

<sup>919</sup> Lásd például 127/73 Belgische Radio en Televisie kontra SV Sabam and NV Fonior [1974] ECR 51. o. 22. bekezdés.

<sup>920</sup> 85/77. sz. bizottsági döntés (OJ L 35, 1985. 02. 07. 43. o.).

#### 4.2.2.3. Szükségesség

*Széles körű gazdasági, szociális, politikai elemzésre van szükség ahhoz, hogy a bíróság meg tudja állapítani, szükséges-e a törvényes monopólium fenntartása az adott formában az általános gazdasági érdekű szolgáltatás biztosításához. A szükségesség követelménye egyszerűen fogalmazva azt jelenti, hogy a kizárólagos vagy különleges jog azaz másképp szólva a verseny korlátozása híján az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nem lehetne nyújtani.*

Az Európai Bíróság – saját álláspontja szerint – nem alkalmas arra, hogy a korlátozás szükségességét megítélje, hiszen nem ismeri olyan mélységben az adott ország politikai, gazdasági, szociális helyzetét, mint a helyi bíróságok. Ezért a szükségesség illetve az alábbiakban tárgyalandó arányosság kérdését több ízben is *a helyi bíróságokhoz utalta vissza* és általában nem vizsgálja az arányosság követelményének megvalósulását. A *FEDESA ügyben* például úgy döntött, hogy „egy olyan intézkedés törvényessége, amelyet ebben a (köz)szférában fogadtak el, csak akkor képezheti a felülvizsgálat tárgyát, ha az intézkedés nyilvánvalóan nem megfelelő, figyelemmel az elérni kívánt célra, amelyre az adott intézmény törekedett”.<sup>921</sup> A bíróság tehát nem azt vizsgálja, hogy a feladat elvégzéséhez a választott módszer a leginkább megfelelő-e, hanem azt, hogy történt-e nyilvánvaló hiba az adott intézmény döntési mechanizmusában az intézkedés meghozatalakor,<sup>922</sup> vagy hogy a választott intézkedés nyilvánvalóan aránytalan-e.

*A „...jogilag vagy ténylegesen ...akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását”* fordulathoz köthető a szükségesség fogalma. Ebben a körben évtizedek óta vezető precedens a Corbeau ügyben<sup>923</sup> hozott döntés.

Még a postai liberalizáció első tétova lépései előtt egy belga jogszabály kizárólagos jogokkal ruházta fel a belga postát mindenféle küldemény összegyűjtésére, továbbítására és kézbesítésére. Paul Corbeau ugyancsak levél és egyéb küldemények kézbesítésére vállalkozott Liège-ben és környékén, de speciális szolgáltatásokkal: a küldeményekért futárok mentek; a következő nap déli 12 óráig kézbesítettek Liège-ben; a küldemények címzettjét útközben meg lehetett változtatni. Amikor Paul Corbeau-t büntetőeljárás hatálya alá vonták a postai monopólium megsértéséért, azzal védekezett, hogy a belga posta monopoljogát jóváhagyó jogszabály az EKSZ. 86. cikkébe ütközik. A Bíróság ezúttal megállapította, hogy a 86. cikk (1) és (2) bekezdését együtt kell értelmezni (14. bekezdés): „Az utóbbi rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy azon vállalatokat, amelyeket általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásával bíztak meg, olyan kizárólagos jogokkal ruházzanak fel, amelyek annyiban meggátolhatják a szerződés versenyszabályainak alkalmazását, amennyiben más gazdasági szereplőkre vonatkozóan a verseny korlátozása vagy éppenséggel mindenféle verseny kizárása szükséges ahhoz, hogy biztosítható legyen azoknak a különös feladatoknak a megvalósítása, amelyekkel a kizárólagos jogokat birtokló vállalkozásokat bízták meg.”<sup>924</sup>

A Régie des Postes, a belga posta érvelése szerint tehát Corbeau tevékenysége a belga posta

<sup>921</sup> 331/88 The Queen kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte FEDESA and others [1994] 116–117. o.

<sup>922</sup> Brearly (1994) 116–117. o.

<sup>923</sup> ECJ Case 320/91, judgment of 17 May 1993, Corbeau, [1993] I-2533.o. 14. bekezdés.

<sup>924</sup> A döntés szerint tehát annak eldöntéséhez, hogy a 86. cikk (2) bekezdésben meghatározott kivétel alkalmazható-e, az alábbi kérdések vizsgálandók: van-e olyan általános gazdasági érdek, amely feljogosítja a vállalkozást a versenyszabályok figyelmen kívül hagyására, történt-e megbízás, továbbá a verseny korlátozása nem haladja-e meg azt a szükséges mértéket, ami a különleges feladat végrehajtásához szükséges.

„gazdasági egyensúlyát”<sup>925</sup>, másként szólva a keresztfinanszírozásra alapuló gazdasági modelljét borította (volna) fel. Érdekes, hogy néhány évvel az Európai Bíróság döntését követően egy hasonló ügyben, egy szintén „holló” nevű alperes ügyében a magyar bíróság a monopolista javára ítélt.<sup>926</sup>

Csak az adott eset körülményeit figyelembe véve lehet eldönteni, hogy a vállalat tevékenységét megakadályozná-e a versenyszabályok betartása, illetve hogy felmerül-e vagy veszélybe kerül-e az általános gazdasági érdek, amelyet az EKSZ még a versenynél is jobban véd. A Corbeau ügyben született döntés nyomán némi vita bontakozott ki abban a tekintetben, hogy szükséges, hogy a verseny ténylegesen veszélyeztesse a szolgáltatás nyújtását vagy pedig ennek a lehetősége is elég a Dassonville-formula<sup>927</sup> jegyében. Az Elsőfokú Bíróság 1994-ben, a TAT European Airlines ügyben hozott döntése alapján még úgy tűnhetett a feltételt szigorúan alkalmazzák, hiszen amikor a TAT fuvarozási engedélykérelmét visszautasították olyan belföldi útvonalak vonatkozásában, amelyekre az Air Internek kizárólagos joga volt, az Elsőfokú Bíróság kimondta „... a versenyszabályok alkalmazása azonban csak abban az esetben zárható ki, amennyiben „megakadályozzák” a vállalkozásra bízott feladatok ellátását. Ezt a feltételt szigorúan kell értelmezni, és nem elegendő, pusztán az, ha a versenyszabályok alkalmazása akadályozza vagy megnehezíti a feladat ellátását. Ezen túl a megbízott vállalkozásnak kell bizonyítania az akadályozás tényét.”

A Bíróság a tudományt és az Elsőfokú bíróságot csak 1996-ig, az Albany International ügyben<sup>928</sup> hozott döntéséig hagyta bizonytalanságban, amikor kimondta: „nem szükséges...hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatással megbízott vállalkozás pénzügyi egyensúlya vagy gazdasági életképessége veszélybe kerüljön. Elegendő, hogy ezen jogok hiányában nem lenne képes a reá bízott feladatokat ...gazdaságilag elfogadható feltételek között gyakorolni.” Ez utóbbi döntés egyrészt lényegesen nagyobb mozgásteret hagy a tagállamoknak, mintha a vállalat tényleges ellehetetlenülését kellene bizonyítaniuk, másrészt arra is utal, hogy a kérdéses vállalat valamiféle (az adott ágazatban ésszerű és szokásos) nyereség realizálására is jogosult lehet.<sup>929</sup> Az Albany International ügyben hozott döntésre alapozott a Bíróság a távolról sem problémamentes TNT Traco kontra Poste Italiane<sup>930</sup> ügyben hozott döntésében, ahol a Bíróságnak módja nyílt a „gazdaságilag elfogadható feltételek közötti” működés koncepcióját fnozítni. A gyorspostai szolgáltató és az olasz posta vitájában a Bíróság úgy fogalmazott, hogy „szükséges lehet nemcsak annak engedélyezése, hogy a közérdekből az egyetemes szolgáltatás nyújtásával megbízott szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozás a nyereséges területekről származó bevételekkel kompenzálja a kevésbé nyereséges területek veszteségeit, hanem annak is, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtásában részt nem vevő vállalkozások számára kötelezővé tegyék postai hozzájárulás megfizetését annak érdekében, hogy az egyetemes szolgáltatást nyújtó társaság gazdaságilag stabilan működjék.” Azaz – és erről az 5. fejezetben még lesz szó – a Bíróság szerint nemcsak a kizárólagos jog fenntartása lehet idnokolt, hanem, ha már ez sem elegendő a működés fenntartásához, akkor az előbivel kumulálva, még iparági hozzájárulások kumulatív kivetése is indokolt lehet.

Az újabb joggyakorlatból kiemelkedik a Bíróság 2006. március 30-án hozott ítéletében eldöntött C-451/03. sz. ügy, ahol a Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (a továbbiakban

<sup>925</sup> Nicolaides, P.: Competition and Services of General Economic Interest in the EU: Reconciling Economics and the Law, European State Aid Law Quarterly, (2003) no. 2, 183-209.o., 192.o.

<sup>926</sup> BH 1996. 125. A postai alapszolgáltatás végzésének feltételei [1992. évi XLV. tkontra 2. § (1) bek. a) pont, 4. § (1) bek.].(Legf. Bír. Kf. II. 25.944/1994. sz.)

<sup>927</sup> Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), "Arrêt du 11 juillet 1974, Procureur du Roi/Benoît et Gustave Dassonville, affaire 8-74", dans Recueil de la Jurisprudence de la Cour. 1974, 837.o.

<sup>928</sup> C-67/96 Albany International BV. KONTRA. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie [1999] ECR I -5863

<sup>929</sup> Lásd ugyanezt a gondolatot az Altmark döntés 3. feltételében, lásd alább az 5.4.1. pontban.

<sup>930</sup> C 340/99 TNT Traco kontra Poste Italiane ECR 2001 Page I-04109

„ADC”) Srl és Giuseppe Calafiori között az adótanácsadó központoknak (a továbbiakban: „CAF”) adott egyes adótanácsadási tevékenységek vonatkozásában fennálló kizárólagos jog vonatkozásában döntött.<sup>931</sup> Ez a kizárólagos jog – nem vitatottan – az EKSZ 43. és EKSZ 49 cikk a letelepedési szabadság és a szolgáltatásnyújtási szabadság korlátozásának minősült.<sup>932</sup> Az olasz kormány a 86. cikk (2) bekezdésére és az EK 45. és EK 55. cikkekre, mint a letelepedési szabadság általános szabálya alóli kivételekre hivatkozott (ez utóbbit az ítélet 45-50. bekezdései elfogadhatatlannak nyilvánították). Az 1998. december 28-i 490. sz. törvényerejű rendelettel kiegészített, 1997. július 9-i 241. sz. olasz törvényerejű rendelet az adótanácsadó központoknak<sup>933</sup> (a továbbiakban: „CAF”) tartotta fenn egyes adótanácsadási tevékenységek – így a munkavállalók és a velük egy tekintet alá eső adóalanyok éves adóbevallásának elkészítésével kapcsolatos tevékenységek – gyakorlásának jogát. Az olasz kormány arra hivatkozott, hogy ebben a kérdésben azért indokolt a kizárólagos jog létesítése – és ezzel az EKSZ. 49. cikke érvényesülésének korlátozása – mert közérdek a kérdéses szolgáltatást igénybe vevők azon károktól való megvédelme, amelyek őket a szükséges szakmai képesítéssel, illetve feddhetetlenséggel nem rendelkező személyek nyújtotta szolgáltatások miatt érhetik. A Bíróság az ítélet 38. bekezdésében elfogadta, hogy ez valóban indokolhatja a letelepedési és a szolgáltatásnyújtási szabadság korlátozását és kizárólagos jog létrehozását.<sup>934</sup> Megállapította ugyanakkor, hogy a kizárólagos joggal érintett tevékenység – a kitöltött bevallás másolatának és az adóelszámolásnak az adóalany részére való átadása, a bevallás adóhatósághoz történő benyújtása, valamint a bevallás eredményének közlése a beszédre kötelezett munkáltatóval – lényegében pusztán ügyvitel, és nem kíván különösebb szakmai képzettséget. Ezért

*„40 Nyilvánvaló, hogy e szolgáltatások jellege nem indokolhatja, hogy e szolgáltatások nyújtásának jogát a különleges szakmai képzettséggel rendelkező személyi körre korlátozzák. ... a CAF az adótanácsadásért felelős személyt ...a könyvvizsgálói vagy a könyvelői kamara nyilvántartásában szereplők közül kéri fel, akik tehát (...csak a...) saját nevükben nem nyújthatnak a CAF-oknak fenntartott szolgáltatást. ...E körülményekre figyelemmel úgy tűnik, hogy az ...adótanácsadási szolgáltatások nyújtására kizárólagos jelleggel jogosító rendelkezései nem alkalmasak ...közérdek biztosítására.”*

E döntések szerint a Bíróság csak jelentéktelen mértékben gyakorol ellenőrzést a törvényes monopóliumok felett, és az igazi ellenőrzés és szabályozás a Bizottságra és a másodlagos jogalkotásra hárul.

#### 4.2.2.4. Arányosság

<sup>931</sup> A milánói székhelyű ADC Servizi könyvelési tanácsadással foglalkozott. A társaság 2003. február 25-i rendkívüli taggyűlése új társasági szerződést fogadott el, figyelemmel arra, hogy a társaság vállalkozások, munkavállalók és velük egy tekintet alá eső személyek, valamint nyugdíjasok részére végzett adótanácsadási tevékenységet. A taggyűlési jegyzőkönyvet készítő G. Calafiori közjegyző azzal az indokkal tagadta meg a módosításnak a milánói cégjegyzékbe való bejegyzését, hogy a társasági szerződésnek a társaság számára ezen adótanácsadási tevékenység végzését lehetővé tevő módosítása ellentétes a 241/97. sz. törvényerejű rendelet 34. cikkével. Az ADC Servizi keresetében a Tribunale di Milanótól a fenti határozat milánói cégjegyzékbe való bejegyzésének elrendelését kérte. E bíróság 2003. május 15-i végzésével elutasította a keresetet. Az ADC Servizi e végzés ellen fellebbezéssel élt a Corte d'appello di Milano előtt, előadva, hogy mivel a 241/97. sz. törvényerejű rendelet rendelkezései egyes adótanácsadási tevékenységeket kizárólagos jelleggel a CAF-oknak tartanak fenn, ellentétesek az EK-Szerződéssel. A Corte d'appello di Milano úgy véli, hogy az előtte folyamatban lévő per eldöntéséhez a közösségi jog értelmezésével kapcsolatos kérdések megválaszolása szükséges.

<sup>932</sup> Ilyen korlátozásnak tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadságok gyakorlását tiltja, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi (lásd többek között a C-439/99. sz., Payroll és társai ügyben 2002. január 15-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-305. o.] 22. pontját).

<sup>933</sup> CAF részvénytársasági formában létesíthető, tevékenységét pénzügyminisztériumi engedéllyel gyakorolhatja. CAF-ot csak a 241/97. sz. törvényerejű rendelet 32. és 33. cikkében felsorolt jogalanyságok létesíthetnek. Ezek többek között a munkáltatói egyesületek, a szakszervezetek, ezek legalább 50 000 tagot számláló területi tagozatai, egyes adóbeszedésre kötelezett, legalább 50 000 munkavállalót foglalkoztató munkáltatók, illetve a védnöki intézményeket („istituti di patronato”) alapított, legalább 50 000 tagot számláló munkavállalói egyesületek. A 241/97. sz. törvényerejű rendeletben említett egyes jogalanyságok esetén úgy tűnik, hogy a CAF létesítésének joga az Olaszországban letelepedett jogalanyságokra korlátozódik.

<sup>934</sup> Lásd ilyen értelemben a C-76/90. sz. Säger-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4221. o.] 15–14. pontját is.

Az EKSZ 86. cikk 2. bekezdése szerint a verseny korlátozása csak akkor jogszerű, ha az az elérni kívánt cél által megkívánt minimális mértékben valósul meg. Ez a tudomány<sup>935</sup> által gyakran hangoztatott feltétel „...a kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel...” szerződéses megfogalmazásból hámozható ki.

A tagállamok általában arra hivatkoznak, hogy az egyetemes szolgáltatás fenntartása érdekében szükséges a monopólium, mert csak így oldható meg, hogy minden egyes fogyasztó ugyanolyan feltételek mellett, ugyanazon az áron kaphassa meg a szolgáltatást. Sőt egyes közművek esetében (villamos energia, gázszolgáltatás stb.) az ellátás csak természetes monopóliumok útján oldható meg. Általában persze a független magánvállalkozások útján is megoldható az egyetemes szolgáltatás úgy, hogy arra kötelezik ezeket a vállalkozásokat: a nem jövedelmező távoli területeket is ugyanolyan feltételek mellett, ugyanolyan áron lássák el.

#### 4.2.3. A 86. CIKK (3) BEKEZDÉSE

Az EKSZ 86. cikk (3) bekezdése értelmében a Bizottság feladata, hogy őrködjön a 86. cikk rendelkezéseinek betartása felett. Eszerint a Bizottság biztosítja e rendelkezések alkalmazását, és amennyiben szükséges, irányelveket és döntéseket bocsát ki a tagállamok számára. Ezzel a 86. cikk (3) bekezdése meghatározva az előző két rendelkezés végrehajtási mechanizmusát kimondta, hogy a Bizottság felelős a 86. cikk szabályainak teljesüléséért. A 86. cikk (3) bekezdése a következőképpen szól:

*„(3) A Bizottság biztosítja e cikk rendelkezéseinek alkalmazását, és szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz.”*

A Bizottság irányelveket és határozatokat kibocsátva, valamint a 86. cikk (3) bekezdését speciális jogalként felhasználva gondoskodik arról, hogy a tagállamok betartsák az említett szabályozási körbe tartozó vállalatokkal kapcsolatban is a szerződés rendelkezéseit. A rendelkezés nem ad a Bizottságnak valóban eredeti jogalkotó hatáskört:<sup>936</sup> csak pontosíthatja az EKSZ. szabályait<sup>937</sup>, de nem írhat elő a tagállamoknak<sup>938</sup> vagy az állami vállalatoknak új kötelezettségeket.<sup>939</sup>

A Bizottság hosszú egyeztetések után 1980-ban fogadta el a 80/723-as irányelvet az ún. Transzparencia irányelvet, amelyet azóta többször jelentősen módosítottak.<sup>940</sup> A negyedik módosításra 2005-került sor.<sup>941</sup> A Transzparencia szabályokról részletesen volt szó a 2.9. fejezetben.

#### 4.2.4. A liberalizált közvállalkozásokra vonatkozó jog általános jellemzői

<sup>935</sup> Blum & Logue (1998) 17. o.

<sup>936</sup> Kende & Szűcs: Európai közjog és politika (KJK, 2006) X.fejezet a „Közösségi jogrend”.

<sup>937</sup> XXIV. versenypolitikai jelentés [1994], 215. pont.

<sup>938</sup> A görög államot például a Bizottság jogsértésen érte, amikor a görög jogszabály azt írta elő, hogy köztulajdont állami szektorba tartozó biztosítóval biztosítsanak, illetve a görög állami bankok alkalmazottait arra kötelezték, hogy ügyfeleiknek az állami bankok tulajdonában lévő biztosítótársaságokat ajánljanak. 85/276. sz. bizottsági döntés (OJ L 152, 25. pont); ezt követően: 226/87 Bizottság kontra Görögország [1988] ECR 3611.

<sup>939</sup> Megállapította a Bizottság a jogsértést, amikor a spanyol állam jogszabályban a nemzeti légi fuvarozó, az Iberia és a Transmediterranea járatainak kedvezményes tarifát biztosított a Kanári- és a Baleári-szigeteken lakó spanyol állampolgároknak. Itt tehát a nemzetiségi alapon történő diszkrimináció (Római Szerződés 12. cikk) nyilvánvaló volt. 878/359. sz. bizottsági döntés (OJ L 194, 28. pont); XXII. versenypolitikai jelentés [1992] 523. pont.

<sup>940</sup> A BIZOTTSÁG 1980. június 25-i IRÁNYELVE a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról (80/723/EGK) OJ L 195, 1980. 07. 29. 35. o., módosítva 85/413. sz. bizottsági irányelvvel (OJ L 229, 1985. 08. 28. 20. o.) és a 93/84. sz. bizottsági irányelvvel (OJ L 254, 1993. 10. 12. 16. o.) és a BIZOTTSÁG 2000. július 26-i 2000/52/EK IRÁNYELVE a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv módosításáról OJ. L 193. (2000.07.29.)

<sup>941</sup> Lásd lent az 1278. lábjegyzetben.

Ahogy az első fejezetből valamint az idevágó szakirodalomból is kibontakozik,<sup>942</sup> az EKSz 86. cikkének 3. bekezdésére alapítva az Európai Unióban - a kilencvenes évek elejétől kezdve – végbement a közüzemi szolgáltatások liberalizációja. A szabályozás a távközlésre, az energiaszolgáltatásra, egyes közlekedési szolgáltatási szektorokra és néhány kapcsolódó szolgáltatásra terjed ki, de mint az első fejezetben olvasható, most elakadni látszik.

A közüzemi szolgáltatások liberalizációja mint politikai célkitűzés gyökere azonos a „versenyjogi” szabályozás gyökerével: a verseny, a szabadabb piac megteremtése e szektorok európai piacainak kialakítását és végső fokon a fogyasztók, a szolgáltatásokat igénybevevők magasabb szintű kiszolgálását célozza.

Az előzőekben már utaltam arra, hogy a közüzemi vállalatok a társadalom számára jelentős szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek megfelelő szintű elérhetőségének biztosítása az európai politikai célkitűzések fontos része. A fenti szolgáltatások biztosítását a liberalizáció megkezdéséig az állam intézményei vagy vállalati, vagy más, államilag erősen szabályozott monopolstruktúrák biztosították. E kizárólagos jogok alapján tevékenykedő állami szervek majd utóbb vállalatok jellemzői a jelentős méret, az önkényes, állami politika által meghatározott célokat szolgáló árképzés, az általuk nyújtott szolgáltatások feltételeinek (hozzáférés) minél nagyobb mérvű ellenőrzése, tevékenységi körük kiterjesztésének igénye volt. Ezek kevésbé a verseny és az innováció számára kevésbé inspiráló környezetet és a fogyasztók kiszolgáltatottságot teremtettek, a szolgáltatásokat pedig nemzeti „silókban” (szemétdombokon vagy ha úgy tetszik piacokon) nyújtották.

A közüzemi szolgáltatások liberalizációjának célja a piaci verseny megteremtése volt ezekben a szektorokban, a monopóliumok lebontása és többszereplős piacok létrehozása úgy, hogy a létrejövő verseny piacok lehetőség szerint mind a szolgáltatók, mind a szolgáltatások igénybevevői számára a tagállamok határain keresztül is elérhetőek legyenek. Végső soron tehát a liberalizáció célja a fogyasztói jólét növelése volt a szolgáltatások minőségének növelésén keresztül. A közüzemi szolgáltatások területén azonban az európai modellben továbbra is biztosítani kívánják e szolgáltatások (vagy azok minimális készletének) elérhetőségét valamennyi európai fogyasztó számára (egyetemes szolgáltatás), tehát a liberalizáció során e „közösségi” szempont fennmaradására is figyelmet fordítanak.

E liberalizációs folyamat eredményeképp egy ponton létrejön vagy létrejött az adott piacokon (egyes szektorokban és alszektorokban eltérő intenzitású) a piaci verseny, azonban szabályozott piaci környezetben. Ennek több oka van: egyrészt a fenti szolgáltatások egy jelentős része ún. természetes monopólium, ahol a versengő szolgáltatások nyújtásához szükséges bizonyos tényezők fizikai, jogi vagy gazdasági okokból nem állíthatók elő korlátlan számban (a párhuzamos utak, villany és gázvezetékek vagy távközlési hálózatok problémája), tehát az adott hálózatokhoz való hozzáférést a versenytársak esetleg a fogyasztók részére jogi kötelezettségek előírásával kell biztosítani. Másrészt a liberalizáció kezdeti (és gyakran későbbi) szakaszaiban fennmaradtak illetve fennmaradnak a korábbi monopolista vállalati struktúrák (még ha azok helyenként formálisan, a vállalkozások felbontásával meg is szűnnek), amelyek egymás közötti és más piaci szereplőkkel fenntartott kereskedelmi kapcsolataiban (árképzés, hozzáférés biztosítása) szintén jogi szabályozás szükséges. Egyes szektorokban azután a liberalizáció előrehaladásával ez a piacsabályozás fokozatosan visszaszorulhat – a legtöbb területen egyelőre inkább csak a hosszú távú elképzelések szerint.

A közüzemi szolgáltatások legtöbbszörének liberalizációs folyamatában a jogalkotási folyamatot, az alkalmazott jogi megoldásokat tekintve számottevő hasonlóságokat találunk.

---

<sup>942</sup> Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba (2005, KJK) (Közüzemi politika – Kende Tamás) (Távközlési politika – Katona János)

Jogforrástani megközelítésben a közüzemi szolgáltatások európai liberalizációja értelemszerűen a 86. cikk (3) bekezdése által megengedett, irányelvi formában történik, és így a tagállamok jogharmonizáció keretében hangolják össze erre vonatkozó szabályait. Ugyanakkor egyes esetekben, általában ott, ahol egyes jelentős szabályozási részterületen a liberalizáció előremozdítására van szükség, előfordulnak rendeleti szabályok is.

A 86. cikk 3. bekezdésének alapján kibocsátott jogalkotás általános jellemzői és alapvető fogalmi az alábbiak:

- Fokozatosság,
- Szétválasztás,
- Engedélyezés,
- Hozzáférés,
- Transzparencia és árszabályozás,
- Egyetemes szolgáltatás,
- Független hatóság.

**Fokozatosság.** A szabályozásra jellemző egyfajta fokozatosság, tehát egyrészt a liberalizáció általában kevésbé jelentős részterületeken indul, majd a liberalizáció kiterjedésével, a piaci tapasztalatok hasznosításával újabb és újabb szabályozási csomagok kerülnek elfogadására, amelyek a liberalizáció kiterjesztése mellett általában egyfajta kodifikációt is jelentenek az egyes részterületeken.

A szabályozás jellemzője az infrastruktúra és a szolgáltatás-nyújtó vállalkozások jogi vagy gazdasági szétválasztásának kötelezettsége, a szolgáltatások nyújtásához szükséges engedélyezés feltételeinek szabályozása, majd, egyes esetekben, az engedélykötelezettségek lehetőségekhez képesti eltörlése vagy bejelentési kötelezettséggel történő részleges helyettesítése, a szolgáltatások árazása átláthatóságának biztosítása számviteli jellegű kötelezettségek előírásával, ezen az alapon különféle árszabályozási technikák kialakítása. Emellett azután a fenti kötelezettségek részletes meghatározására és ellenőrzésére független szabályozó hatóságok jönnek létre.

A közüzemi liberalizáció fokozatossága, több lépcsős jellege vélhetően szükségszerűen következik abból, hogy a monopolstruktúrák lebontása hosszabb folyamat, ahol ráadásul szükség van a szabályozás rugalmasságára is, ugyanakkor, különösen a kezdeteknél, ez a fokozatosság a politikai ellenállás legyőzését is szolgálja.

E fokozatosság keretében jellemző, hogy a liberalizáció egy-egy részterületen kezdődik, majd teljeseedik ki. A távközlés területén például először távközlési monopóliumok „lényegéhez” nem tartozó végberendezésekkel (pl. telefon, fax) kezdődött a liberalizáció 1991-ben, itt tiltották meg a kizárólagos és különleges jogok fenntartását, ezt terjesztették ki a szolgáltatások piacára, úgy azonban, hogy kezdetben széles körben maradtak fenn kivételek a liberalizált szolgáltatások alól, és ezekre fokozatosan terjedt ki a liberalizáció, majd 1998-ra valósult meg valamennyi szolgáltatásra. Közben párhuzamosan zajlott a liberalizációhoz kapcsolódóan a hálózati hozzáférés biztosításának kialakítása és jogi szabályozása, az árszabályozás stb. A tulajdonképpeni teljes liberalizációt jelentő 1998-as szabályozási csomagot azután 2002-ben váltották fel egy újjal, amely egyszerre jelentett egyfajta kodifikációt, illetve szabályozott, de liberalizált piac működtetésének továbbfejlesztését.

Hasonlóan, a gáz és villamosenergia-ellátásra vonatkozó szabályozásnál először az ún. nagynyomású tranzitvezetékekkel kapcsolatos liberalizációs szabályozás készült el (a 91/296/EGK irányelv), és a villamos energia területén is először a tranzit-célú hozzáférésre

vonatkoztak szabályok (a 90/547/EGK irányelv). Ezt követte a már szélesebb körű liberalizációt, hozzáférési és elválasztási szabályokat tartalmazó „második” csomag, a villamos energia területén a 96/62/EK irányelv, illetve a 98/30/EK irányelv a gázszolgáltatás területén, és ezek helyébe lépett azután 2003/54/EK irányelv (villamos energia) és a 2003/55/EK irányelv (gázszolgáltatás).

A vasúti közlekedés területén szintén megfigyelhető ez a fokozatosság, hiszen az első szabályozási eszköz (91/440/EGK irányelv) megjelenését követően jó tíz évvel került csak elfogadásra a már tényleges liberalizációs lépéseket (szétválasztás, független hatóság, hozzáférési és engedélyezési szabályok) tartalmazó 2001/12/EK irányelv, majd az ezeket továbbfejlesztő jogszabálycsomag 2004-ben készült el.

**Szétválasztás.** A közüzemi liberalizáció egyik alapvető eszköze a szétválasztás, az unbundling, amelyről a 2.8 alfejezetben már részletesen esett szó. A szétválasztásra vonatkozó szabályok már az 1996-, 1997-es szabályozásnál megjelentek, de a szétválasztási rendelkezések 2003-as irányelvekben teljesedtek ki és erősödtek meg. A villamos energia és a gázszolgáltatásban a jelenlegi szabályozási csomag szerinti szétválasztási szabályok az ún. szállítási és elosztási rendszerüzemeltető jogi és funkcionális szétválasztását írják elő az e tevékenységekhez nem kapcsolódó más tevékenységektől, tehát például a hálózati szolgáltatásoktól. A 2003-as irányelvekben megjelenő szétválasztás egyrészt jogi szétválasztást, tehát elkülönülő jogi személyiségű szervezeti formát jelent, másrészt funkcionális szétválasztást, tehát a hálózat üzemeltetői tevékenység döntési és anyagi függetlenségét hivatott megteremteni. A szétválasztás célja pedig az, hogy az így elkülönülő hálózatüzemeltető diszkriminációmentesen nyújtson hozzáférést az adott hálózaton szolgálatni kívánó más vállalkozásoknak is.

Hasonló elven alapul a vasúti közlekedésben a pályavasút (infrastruktúra) és a vasúti szolgáltató (fuvarozó) szétválasztása, amely jogi kötelezettséggé 2001/12/EK irányelvben jelent meg és amely szintén az átláthatóságot, illetve a vasúti infrastruktúrához való hatékony és diszkrimináció-mentes hozzáférést volt hivatott szolgálni.

A távközlésben, talán az alternatív infrastruktúrák létezése miatt nem léptettek életbe teljes jogi vagy funkcionális elválasztást a teljes hálózatokra (bár az alternatív infrastruktúráknak a vezetékes telefonszolgáltató általi tulajdonlásával kapcsolatban a liberalizáció egy szakaszában voltak rendelkezések) a „szétválasztási” kötelezettség az ún. helyi, vagy előfizetői hurokra terjedt csak. Ugyanakkor az egyes tevékenységekhez kapcsolódóan a számviteli szétválasztás kötelezettsége megjelent, illetve megjelent az a kötelezettség, hogy az infrastruktúrával rendelkező távközlési vállalkozásnak ugyanolyan feltételekkel kell biztosítania a hozzáférést külső vállalkozásoknak, mint a vertikálisan integrált vállalkozása saját szervezeti egységének.

**Engedélyezés.** A közüzemi liberalizációs szabályozás külön területét jelentik az egyes tevékenységekre (tehát szolgáltatás, illetve infrastruktúra létrehozására) vonatkozó engedélyezési rendelkezések meghatározása. Az engedélyezési szabályoknak különös jelentőséget ad, hogy számos területen egyrészt korlátos erőforrásokkal kell gazdálkodni, számos területen pedig nagyon fontos üzembiztonsági, környezetvédelmi követelményeket is érvényre kell juttatni.

Az engedélyezés európai szintű szabályozása szinte valamennyi közüzemi liberalizációs folyamatban megjelent. A rendelkezések alapvetően az európai uniós jog alapelveiből, illetve versenyjogi szabályaiból folyó előírások rögzítését jelentik. Ezek az előírások arra vonatkoznak, hogy az engedélyeket objektív kritériumokra kell alapozni és átlátható és diszkrimináció-mentes eljárásban kell odaítélni az azokért jelentkezőknek. Ilyen általános rendelkezés az is, hogy az engedélyekről független hatóságoknak kell döntenük. Másrészt a



szabályozás korlátozza azokat a feltételeket, amelyek az engedélyezések megadásához a tagállamok előírhatnak.

A liberalizáció előrehaladásával azután az engedélyezés szerepe egyre csökken. Jelenleg a távközlési szabályozás az, ahol a tényleges engedélyek kötelező eltörlése a legmesszebbre jutott. Már az 1998-as szabályozási csomagban is rögzítésre került, hogy a távközlési szolgáltatás általában csak ún. általános engedélyhez (valójában bejelentéshez) köthetőek, amelynek lehetséges feltételeit szintén meghatározta a vonatkozó jogszabály. A szabályozás, különösen a 2002-ben elfogadott szabályozási csomag, pedig igyekszik visszaszorítani azokat a területeket, ahol korlátozott erőforrások miatt egyedi engedélyezésnek kell fennmaradnia, illetve itt is megtilt bizonyos jogi technikák alkalmazását (pl. a jogosult vállalatok számának előzetes rögzítését).

Hasonlóan részletesen szabályozza a vasúttársaságok engedélyezésének szabályait a 2001/13/EK irányelv, illetve előírja a független hatóságok által kiadott engedélyeknek az egész Unió területén történő elismerését.

Szintén szabályozza az engedélyezést az energetikai szektorra vonatkozó szabályozás: így már az 1996-os villamos energia és az 1998-as gázirányelv is megadja a termelő-üzemeket építése engedélyezésének szempontjait, illetve az e területen szolgáltató vállalkozások engedélyezésénél a tagállamok által feltételként előírható követelményeket.

**Hozzáférés.** Egyes területeken az ún. hozzáférési szabályokat is ki kell emelni, amelyek azt hivatottak rendezni, hogy milyen feltételekkel kötelesek az infrastruktúrák tulajdonosai/üzemeltetői biztosítani a szolgáltatást nyújtani kívánó vállalkozásoknak az infrastruktúrájuk használatának jogát. Összességében annyit rögzíthetünk, hogy e hozzáférési szabályok célja annak biztosítása, hogy a szolgáltatni kívánók (és a szolgáltatás igénybevevői) diszkrimináció-mentesen, az infrastruktúra tulajdonosok esetleges „uralkodó” helyzetének nem kiszolgáltatva férhessenek hozzá a hálózatokhoz. A szabályozás általában kiterjed a hozzáférés technikai feltételeinek szabályozására, az ilyen feltételek nyilvánosságának elrendezésére valamint általában az árazás átláthatóságának szabályozására is. Tekintettel arra, hogy ezek a hozzáférési szabályok az egyes szektorokban igen eltérőek, ezek részletes bemutatása az egyes ágazati szabályok bemutatásánál történik.

**Transzparencia és árszabályozás.** Ugyancsak jellemző annak biztosítása, hogy a szabályozott piacon a továbbértékesítendő, illetve akár a szolgáltatások végső igénybe vevői részére nyújtott szolgáltatások árai megfelelő módon kerüljenek kialakításra. Erre vonatkozóan a szabályozási csomagok egyrészt a működési költségek átláthatóságának biztosítására törekzenek (lásd bővebben a 2. fejezetben), így részben az egyes tevékenységek bevételeinek és kiadásainak elkülönített nyilvántartására írnak elő szabályokat. Másrészt a szabályozás bizonyos szektorokban konkrét ármeghatározásra is sor kerülhet, akár kiskereskedelmi, akár nagykereskedelmi szinten.

**Egyetemes szolgáltatás.** Ahogy az a 2. fejezetben már részletesen bemutatásra került, a közüzemi szolgáltatások fontos jellemzője, hogy azok igénybevétele alapvető fontosságú az állampolgárok számára és Európában elfogadott politikai célkitűzés az, hogy e szolgáltatások minimumához mindenki hozzáférhessen. A közüzemi liberalizációnak, e politika jegyében, ki kell terjednie annak biztosítására is, hogy a liberalizált közüzemi szolgáltatások elérhetőek legyenek mindenki számára még akkor is, ha esetleg e szolgáltatást piaci alapon nem lehetne biztosítani. E „szociális” szempont érvényesítésének egyik módja az ún. egyetemes szolgáltatás biztosítása, amikor egyes, vagy valamennyi piaci szereplő részére szolgáltatási kötelezettséget írnak elő. Az egyetemes szolgáltatás szabályai között szerepelhet az egyetemes szolgáltatás nyújtásával az érintett vállalkozásnál felmerülő költség finanszírozása, az egyetemes szolgáltatás technikai jellemzőinek meghatározása is. Az

egyetemes szolgáltatás szabályozása jelenleg a legjellemzőbb módon az elektronikus hírközlési és a postai szolgáltatásoknál fedezhető fel az európai szabályok között, míg az energetikai szektorban jellemző módon a piaci liberalizáció alól kivont, közüzemi szolgáltatási szektor fenntartása biztosítja ez a szerepet.

**Független hatóság.** Mint fentebb már erről volt szó, a közüzemi szolgáltatási szektorokban (legalábbis még egy jó ideig) többé-kevésbé szabályozott piac jön létre. E piacon számos olyan feladat van, amely hatósági beavatkozást tesz szükségessé, ezért a független (gyakran szabályozó) hatóságok megjelenése szintén jellemzője a közüzemi liberalizációnak. A független hatóság létrehozatalának követelménye a liberalizáció kezdeti szakaszában általában a monopolista piaci szereplők szabályozási jogainak átvételét jelenti. Így a távközlési liberalizáció kezdeti szabályozásánál először a végberendezések megfelelőségének elfogadására, majd a liberalizált szolgáltatások engedélyezésével összefüggésben merült fel független hatóság létrehozásának igénye. Az így létrehozandó hatóságok függetlenségével, pártatlanságával kapcsolatban egyre több szabály látott napvilágot, ugyanakkor egyre nőtt az európai szabályok által e hatóságoknak biztosított hatáskörök száma. Érdekes, tekintettel arra, hogy a liberalizáció talán a távközlés területén haladt előre a legjobban, hogy a szabályozó hatóság döntési-szabályozási kompetenciájának kiterjedése a legújabb távközlési szabályozási csomagnál talán a korábbiaknál is nagyobb szerepet kap. Az utóbbi időszakban a Bizottság kifejezetten nagy hangsúlyt fektet elektronikus hírközlési szabályozás implementációjának ellenőrzésénél arra, hogy az ilyen hatóság hatásköre, piacsabályozási szabadsága más állami szervek javára se szenvedhessen csorbát, illetve e szabadságot a jogszabályok se korlátozzák. Szintén rendelkezik független vasúti hatóság létrehozásáról a vasúti infrastruktúra-szabályozási csomag és természetesen az energetikai területeken is.

Ugyancsak jellemző, hogy a vonatkozó irányelvek illetve egyéb európai kezdeményezések részletesen igyekeznek szabályozni e hatóságok európai szintű együttműködését is.

#### **4.2.5. A 86. cikk és a közvállalkozások finanszírozása**

Mint azt az 5. fejezet 4. alfejezetének végén is olvasható, az Altmark Trans döntés illetve a 2005-ös jogalkotási csomag alapján az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése alapján azok a vállalkozások mentesülhetnek – egyedi, *ex ante* jellegű vizsgálat alapján – az állami támogatási szabályok alkalmazása alól, amelyeknek juttatott ellentételezés nem haladja meg a tevékenységgel felmerült és kimutatott többletköltséget és az iparágban indokolt hasznót. Az *ex ante* vizsgálatra azon vállalkozások esetében kell sort keríteni, amelyek nem minősülnek *ab ovo* „hatékónak”, mert kiválasztásukra nem nyilvános eljárás során került sor.

Az alább az 5. fejezet 6. alfejezetében hivatkozott és a 2005. szeptember 19-én benyújtott keresettel T-354/05. sz. alatt a TF1 által a Bizottság ellen indított ügyben pont az a TF1 problémája, hogy előbbi az EK-Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése alapján minősítette a közös piaccal összeegyeztethetőnek a francia hatóságok által a France Télévision javára létrehozott előfizetési díj-rendszert, nem pedig az Altmark döntés 4. feltétele alapján általában mentesítette a támogatási szabályok alkalmazása alól.

Azt is jelenti mindez, hogy a magyar közszolgálati tv, rádió, vasút stb. is csak ebbe a kategóriába férhet be, ugyanis a szolgáltatások nyújtásának joga nem nyilvános pályázat útján kerül(t) odaítélésre.

## 5. fejezet Az általános gazdasági érdekű szolgáltatással járó kötelezettségek állami finanszírozása

Az állami támogatásra vonatkozó szabályok érvényesülésének érzékeny területe a közszolgáltatások finanszírozása, hiszen a tagállami hatóságok egyrészt kötelesek biztosítani az állampolgárok alapvető szükségleteinek kielégítését, a hatékony és a minőségi követelményeknek eleget tevő, diszkriminációmentes szolgáltatásnyújtást, más oldalról viszont a piac működését is. Amíg például a televíziós szolgáltatást Magyarországon csak az MTV nyújtotta, az MTV-nek nyújtott támogatásnak legfeljebb az írott médiával szemben volt némi versenykorlátozó hatása. Amióta azonban kábel és földi sugárzású kereskedelmi csatornák is léteznek,<sup>943</sup> az ilyen finanszírozás negatív hatása a versenyre egyértelmű, bár ez Magyarországon az MTV finanszírozásával kapcsolatban kevésbé, a digitális műsorszórásra vonatkozó törvény tervezetével és az abban az átállásra adandó esetleges támogatás körében jobban érezhető. Nagy-Britanniában és másutt Nyugat-Európában a jelek szerint az ilyen támogatások versenyromboló hatása jobban érzékelhető, mert pl. a BBC előfizetési díjai rendszeres jogiták tárgyai.<sup>944</sup>

A közszolgáltatás nyújtása olyan terheket ró az azt ellátó vállalkozásokra, amelyek miatt speciális lépések szükségesek a szolgáltató pénzügyi egyensúlyának biztosításához. A *finanszírozás többféle formában* nyilvánulhat meg: ha az állam maga teljesíti a közszolgáltatási kötelezettséget, akkor közvetlenül a költségvetésből történik, ha magánvállalkozás útján, akkor vagy szintén a költségvetésből közvetlenül, vagy közvetve, más állami forrásból. A finanszírozást adómentességként, szubvencióként vagy más pénzügyi előnyök biztosításával is nyújtható. A finanszírozási forma meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, biztosítaniuk kell azonban, hogy az ne járjon indokolatlan versenytorzító hatással, azaz a kompenzáció csak a szolgáltatáshoz feltétlenül szükséges mértékű legyen, hiszen a Szerződés állami támogatásokra vonatkozó szabályai tiltják a túlzott kompenzációt.

A fentiekben a 3. fejezetben már volt szó a közüzemi szektor szabályozásáról általában. Az 4. fejezet részletesen tárgyalta az állami támogatási szabályok alkalmazásának kérdéseit. Ebben az 5. fejezetben a közüzemek, és ezen belül is az általános érdekű szolgáltatást illetve az egyetemes szolgáltatást nyújtó közüzemek állami finanszírozására vonatkozó szabályokról lesz szó.

Ebben a fejezetben az alábbiakban először az 5.1. alfejezetben az általános gazdasági érdekű szolgáltatással kapcsolatos közösségi elképzelések fejlődését mutatjuk be. Az 5.2. alfejezetben a közszolgáltatások finanszírozásának formáival és modelljeivel ismertetjük meg az olvasót. Az 5.3. alfejezetben a finanszírozás számításának mikéntjét mutatjuk be. Az 5.4. alfejezetben a közszolgáltatások támogatásával kapcsolatos szabályozási problémákról

<sup>943</sup> Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04) Official Journal of the European Communities C 320/5 of 15 November 2001. és Comments on the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting by the European Broadcasting Union [http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg\\_p\\_comments\\_state\\_aid\\_rules\\_tcm6-4395.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_comments_state_aid_rules_tcm6-4395.pdf)

<sup>944</sup> NN 88/98., "Egy 24 órás reklám nélküli hírműsor finanszírozása a BBC részéről", HL C 78., 2000.3.18., 6. o.; A magán és a közszolgálati műsorszolgáltatók közötti verseny növekedése következtében az 1990-es években számos privát szolgáltató élt panasszal a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozása ellen. Azzal érveltek, hogy a közszolgálati feladat meghatározása nem volt elég egyértelmű, az elszámolások nem voltak transzparenssek, és a közszolgáltatók több támogatást kaptak, mint az a feladatuk teljesítéséhez szükséges lett volna és a közszolgáltató csatornák kereskedelmi tevékenységet is végeztek. A Bizottság 2003-ban egyedi támogatásokat vizsgált Franciaországban, Olaszországban és Portugáliában, és megállapította, hogy a túlkompensációból nem származott előnye a közszolgálati műsorszolgáltatóknak, de arra a következtetésre jutott, hogy az olasz, francia, portugál és spanyol rendszerek változtatásra szorulnak: elkülönített elszámolások bevezetése, a túlkompensáció megelőzésére szolgáló jogi mechanizmusok bevezetése, a közszolgálati műsorszolgáltatók azon kötelezettsége, hogy a kereskedelmi tevékenységeiket piaci feltételek mellett teljesítsék, és egy olyan független hatóság felállítása, mely gondoskodik ezen szabályokkal való összhang megtartásáról. MEMO/05/73 Brussels, 3rd March 2005 Public service broadcasting and state aid – frequently asked questions (see also IP/05/250)

lesz szó. Az 5.5. alfejezet a 2005-ös Uniós szabályozás lényegét elemezzük. A 5.6. alfejezet összefoglalja a témával kapcsolatos megállapításokat.

### **5.1. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatással kapcsolatos közösségi elképzelések fejlődése**

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmát a második fejezet már tárgyalta. Az alábbiakban arról lesz szó, hogy az elmúlt évtizedben a Bizottság hogyan alakította álláspontját ezekkel a szolgáltatásokkal kapcsolatban.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtását nem szabályozza semmilyen önálló átfogó horizontális közösségi keret. Hosszú fejlődés után, mint látni fogjuk, az önálló szabályozás lehetősége lekerült a napirendről figyelemmel arra, hogy a Bizottság és a tagállamok többsége azon a véleményen van, hogy elegendő az ágazati szintű, egyedi szabályozás és azok az általános keretek, amelyeket a Szerződés és módosításai, valamint más alapidokumentumok (Alapvető Jogok Chartája, Európai Alkotmány) megteremtettek. Az alábbiakban azt tekintem át, hogy az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatásra vonatkozó egyes dokumentumok mire vonatkoztak, különös tekintettel arra hogy a finanszírozás kérdésében milyen álláspontot foglaltak el. **A kronologikus áttekintés helyett tematikus áttekintést hajtok végre**, azzal, hogy az előbbi csak azt mutatná meg, hogy 1) hogyan terebélyesedett ki a téma, fontos, de nem alapvető kérdésből az európai társadalmi modell alapelemét jelentő kérdéssé, amelyben a döntés meghatározza számos szektor jövőjét is 2) hogyan csapongott cél és tulajdonképpen meggyőződés nélkül a Bizottság álláspontja az egyes időszakokban attól függően, hogy éppen melyik tagállami vagy tagállamon belüli csoportot látta erősebbnek.

A témában 1996 óta egy sor jelentős dokumentum jelent meg, amelyeket a könnyebb azonosíthatóság kedvéért az alábbiakban sorolok fel: a Bizottság által kiadott 1996-os<sup>945</sup> és 2000-es közlemény,<sup>946</sup> a Bizottság 2003 Zöld Könyve<sup>947</sup> és 2005-ös Fehér Könyve,<sup>948</sup> az Európai Parlamentben benyújtott 2001-es Langen,<sup>949</sup> a 2003-as Herzog<sup>950</sup> és a 2005-ös Veld<sup>951</sup> jelentések, az Európai Tanács elé tárt 2001-es Laeken-i jelentés.<sup>952</sup>

Az alapvető kérdések a szabályozás fejlődésében szerintem a következők voltak:

1. Ágazati vagy általános szinten kell szabályozni az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatásokat, azok finanszírozását vagy támogatását? (5.1.1. pont)
2. Milyen jogalapon kell szabályozni az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatásokat? (5.1.2. pont)
3. Milyen jogforrási formában kell szabályozni az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatásokat? (5.1.3. pont)
4. Hogyan lehet finanszírozni az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatásokat? (5.2. pont)

A kérdésekre az alábbiakban keresem a választ.

#### **5.1.1 Ágazati vagy általános szinten kell szabályozni az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatásokat, azok finanszírozását vagy támogatását?**

<sup>945</sup> Commission Communication - Services of general interest in Europe (Official Journal C 281 of 26.09.1996)

<sup>946</sup> A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE Általános érdekű szolgáltatások Európában (2001/C 17/04) 2001. 01.19.

<sup>947</sup> Commission Green Paper of 21 May 2003 on services of general interest COM(2003) 270 final, OJ C 76 of 25.03.2004.

<sup>948</sup> BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK - Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról COM/2004/0374 végleges

<sup>949</sup> European Parliament report on the Commission Communication on "Services of general interest in Europe", COM(2000) 580 C5-0399/2001 - 2001/2157/COS; Final A5/0361/2001. Rapporteur: Werner Langen. 17.10.2001

<sup>950</sup> A5-0484/2003. 17 December, 2003.

<sup>951</sup> A6-0034/2005. 9.2.2005.

<sup>952</sup> Report on services of general interest (COM (2001) 598 final)

A mai napig az EKSZ 86. cikke és az ágazati szintű szabályok alkotják azt a keretrendszert, amely meghatározza az általános gazdasági érdekű szolgáltatás egyes ágazatokon belüli szerepét és szabályait. Az egymással párhuzamos ágazati szabályokban vannak részben az ágazatok specifikumaiból, részben a szabályozás kibocsátásának időpontjából fakadó eltérések.

A franciák, az Európai Parlament, a szakszervezeti és bizonyos ágazati (egészségügy, oktatás) lobbik az ágazati szabályok helyett horizontális szabályozás kibocsátását kívánta – eddig sikertelenül elérni.

A Parlament 2001-ben kiadott Langen jelentése<sup>953</sup> amely egyébként a szabályozást keretirányelvi formában képzelte el, magáról a finanszírozásról javasolta, hogy önálló keretirányelvben rendelkezzenek róla (amely ugyanakkor a szolgáltatás minőségi feltételeiről és az egyenlő hozzáférés követelményének biztosításáról is szólt volna) azzal, hogy ez nem váltotta volna fel az ágazati irányelveket.

A Bizottság a 2003-ban kiadott Zöld Könyvvel vitát indított el ebben a kérdésben is. A vitában teljesen megoszlottak a vélemények, a szakszervezeti és a civil lobbyk azonban inkább az általános szabályozás mellett törtek lándzsát, kiemelve azt, hogy ez elősegítené az eddigi szabályok egységes és hatékony alkalmazását, és világosan elkülönítené a tagállami és közösségi hatásköröket. Egy ilyen keretszabálynak szerintük tartalmaznia kellene az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásának alapelveit (pl. hozzáférés, átláthatóság, megfizethetőség, diszkriminációmentesség, folyamatosság stb), az ilyen szolgáltatások finanszírozását, szervezetét, szabályozását, értékelését és mindezek kapcsán a tagállamok (helyi és regionális) és az EU szerepét.

Az általános keretszabályozást ellenzők értelemszerűen a meglevő ágazati és a Szerződés általános szabályok (16. és 86. (2) cikk) hatékony és elégséges voltára hivatkoztak. Kifejtették, hogy nincs szükség általános keretekre, amelyek amúgy is „túlságosan elvontak” és „túlságosan filozofikusak” lennének. Azt hangsúlyozták, hogy a szolgáltatások sokféleségére és az ágazatok liberalizációjának eltérő fázisaira tekintettel csak teljesen általános rendelkezéseket lehetne alkotni, amelyeket szükségszerűen a már létező szektorális szabályok egészítenének ki, de a két szint közötti viszony tisztázatlansága jogbizonytalansághoz vezethetne. Azzal is érveltek, hogy a legfejlettebb és a liberalizációban leginkább előrehaladott szektorokban egy általános keretirányelv törvényszerűen visszalépést jelentene, hiszen a többi, kevésbé fejletthez kellene visszaigazodnia.<sup>954</sup> Felmerült, hogy amíg a jogalap nem változik meg, addig a keretirányelv bevezetése a versenyszempontok általános érvényesülésének további erősödését jelentené a nemzeti szempontok kárára.<sup>955</sup>

A Zöld Könyvre adott tagállami reakciók közül a francia reakcióból is kitűnik, hogy a francia kormány a horizontális szabályozást kívánta elérni.<sup>956</sup>

<sup>953</sup> European Parliament report on the Commission Communication on "Services of general interest in Europe", COM(2000) 580 C5-0399/2001 - 2001/2157/COS; Final A5/0361/2001. Rapporteur: Werner Langen. 17.10.2001

<sup>954</sup> Az egyes szektorok különbözőségét szemlélteti, hogy a javaslattevők egy része a műsorszolgáltatási ágazatot kivenné egy esetleges keretirányelv hatálya alól, mert ez utóbbi ellentétes lenne az egyébként a hírközlési szektorban zajló és a közösségi versenyszabályok minél teljesebb alkalmazására irányuló törekvésekkel. Egy másik csoport szerint az egészségügyi és szociális szolgáltatások önálló részletezése aktuális lenne, egy közlemény formájában például. Egyesek szerint pedig a kiegészítő egészségbiztosítások érdemelnének különálló irányelvi szabályozást.

<sup>955</sup> Lásd erről a Konvent számára készült anyagban még a Zöld Könyvet megelőzően: London's views on the role of services of general interest in the future European Union This position is supported by: the Mayor of London, the Greater London Authority, Transport for London, the Metropolitan Police Authority, the Directorate for Health and Social Care: London, Southern and Eastern Region Trade Union Congress and London Older People's Strategies Group.

<sup>956</sup> N° 1010 ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 DOUZIÈME LÉGISLATURE Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2003 RAPPORT D'INFORMATION DÉPOSÉ PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE sur le Livre vert de la Commission sur les services

2003. decemberében a Zöld Könyvet követő Herzog képviselő által készített jelentés<sup>957</sup> kétségeit fejezte ki egy általános keretirányelv hatékonyságával kapcsolatban, mivel szerinte nem sikerült érdemben bizonyítani az általános keretek előnyét az ágazat-specifikus szabályokéhoz képest, ráadásul álláspontja szerint az előbbi ronthatná is az ágazati szabályokkal addig elért eredményeket is, mivel nem vehetné figyelembe az ágazati sajátosságokat.<sup>958</sup>

A vita mind a mai napig nem dőlt el, és nem tudható egyelőre, hogy a jövőben milyen szabályozási szint mellett döntenek a közösségi jogalkotók. Az, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásáról önálló keretszabályozás született, csökkentti annak az esélyét, hogy a jövőben újabb – a finanszírozást is – átfogó szabályozás szülessen.

### 5.1.2 A jogalap kérdése

Az 1996-os első bizottsági közlemény<sup>959</sup> szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatás európai társadalom modellben játszott fontos szerepének az felelne meg, ha az EKSZ maga is programértékűen tartalmazná az általános gazdasági érdekű szolgáltatás előmozdítását. Ennek érdekében javasolta, hogy az EKSZ 3. cikke egészüljön ki egy további ponttal, amelynek szövege szerint a Közösség tevékenysége magában foglalja az „*általános érdekű szolgáltatások előmozdításához való hozzájárulást*” is. Ez végül nem valósult meg, de az Amszterdami Szerződés újonnan beépített 16. cikke - fenti 2.14.1.3. pontban már kifejtettek szerint – alapvetően megváltoztatta az általános gazdasági érdekű szolgáltatások helyét és szerepét a közösségi politikákban, és a közösségi szervek, valamint a tagállamok közös feladatává tette e szolgáltatások célkitűzéseinek a teljesítését, így kell jogalappal látva el mind a közösséget, mind a tagállamokat a későbbi szabályalkotásra.

A Bizottság a 2003-ban kiadott Zöld Könyvről<sup>960</sup> folyt konzultáció során a jogalap tekintetében néhányan már az Alkotmányozó Szerződés tervezett III-6. cikkére építettek volna, úgy gondolva, hogy az biztosabb alapot teremt egy általános keretszabály megalkotásához, erre azonban jelenlegi tudásunk szerint még éveket kell várni.

### 5.1.3 A szabályozás formájának kérdése

A Bizottság a 2003-ban kiadott Zöld Könyvről folyt konzultáció során a legtöbb, az általános keretszabály megalkotása mellett voksoló javaslat szerint a legmegfelelőbb egy jogilag kötelező közösségi szabály lenne, konkrétan egy irányelv. Mások puhajogi eszközt azaz bizottsági közleményt vagy ajánlást is elegendőnek tartottak.

A Bizottság által 2004-ben kiadott Fehér Könyv<sup>961</sup> – az alkotmánytervezetre tekintettel – sajátos módon kerettörvényről beszél az általános gazdasági érdekű szolgáltatás közösségi szintű szabályozásának megvalósíthatósága és szükségessége kapcsán.<sup>962</sup> A Bizottság a

---

d'intérêt général, ET PRÉSENTÉ par M. Christian PHILIP, Député. [http://www.assemblee-nationale.com/12/europe/rap-info/i1010.asp#P135\\_17518](http://www.assemblee-nationale.com/12/europe/rap-info/i1010.asp#P135_17518)

<sup>957</sup> A5-0484/2003. 17 December, 2003.

<sup>958</sup> Továbbá a szubszidiaritás szigorú elvének sem felelne meg, ha a tagállamok és hatóságai hatás- és érdekkörébe eső szolgáltatások szabályait egy általános keretrendszer határozná meg, hiszen a közösségi szintű általános feladat ezzel kapcsolatban annyi, hogy biztosítani kell azt, hogy helyi, regionális és tagállami szinten az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nem ütközik a belső piac és verseny szabályaiba. Az egységes definíciók megalkotása nem lehetséges, vagy ha igen, akkor túl általánosak ahhoz, hogy valamely többletértéket hordozzanak.

<sup>959</sup> Commission Communication - Services of general interest in Europe (Official Journal C 281 of 26.09.1996)

<sup>960</sup> Az általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld Könyv nyilvános konzultációjának jelentése, SEC (2004) 326, 2004.3.15.

<sup>961</sup> BIZOTTSÁGI KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK - Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról COM/2004/0374 végleges

<sup>962</sup> A Zöld Könyv még keretirányelvet javasolt, de az ezt követő és a Fehér Könyvet előkészítő konzultáción számos tagállam kétségeit fejezte ki a felől, hogy ez lenne-e a legmegfelelőbb eszköz az általános gazdasági érdekű szolgáltatás egységes

konzultációk során azt szűrte le, hogy nem érett meg az idő egy egységes és átfogó szabályozás megalkotására, ezért elnapolta a kérdés vizsgálatát az Alkotmányozó Szerződés hatályba lépéséig, ami tervezett III-6 cikkének megfelelő jogalapot teremtené (lásd fentebb az 5.1.2. pontban).<sup>963</sup>

#### 5.1.4 Hogyan lehet finanszírozni az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatásokat?

##### A Laeken-i jelentés

Elsőként a Laeken-i jelentés<sup>964</sup> foglalkozott érdemben a finanszírozás kérdésével. A Bizottság ebben a 2001. decemberi jelentésében ismét megvizsgálta kompenzáció közösségi szintű szabályozásának lehetőségét és formáját.<sup>965</sup>

A jelentés a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezésének alapelveiről is szólt:

- *A kompenzáció támogatás:* A Bizottság az Elsőfokú Bíróság FFSA ügyben hozott döntésére hivatkozott, amely szerint, ha egy állami szerv a közszolgáltatási kötelezettségekkel járó többletköltségek kompenzálására támogatást nyújt egy vállalkozásnak, az az EKSZ 87. cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősül és ezért bejelentés-köteles, valamint főszabály szerint tiltott.
- *A közös piaccal való összeegyeztethetőség:* Attól, hogy egy adott intézkedés állami támogatásnak minősül, még nem feltétlenül jogellenes, mert bizonyos feltételek teljesítése esetén mentesülhet az általános tilalom alól. Az általános mentesítő rendelkezéseken túl az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése konkrétan is szól az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásáról.<sup>966</sup>
- *A bejelentési kötelezettség:* Főszabály szerint minden állami támogatási intézkedést – tehát azt is, amely valamely kivétel hatály alá esik – előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak. Ez alól kivételt képeznek a csoportmentességi rendeletek és a *de minimis* rendelet hatálya alá eső támogatások.<sup>967</sup>

A Laeken-i jelentésben a hangsúly a jogbiztonság és az átláthatóság növelése volt. A jelentés kétfázisú megközelítést képzelt el. Első fázisban a Bizottság azt tervezte, hogy 2002 során keretszabályozást bocsát ki a közszolgáltatások ellentételezésére vonatkozóan, amely meghatározza a tagállamok számára, hogy mely feltételek mellett nyújthatnak ilyen támogatásokat. Második fázisban pedig megvizsgálja a lehetőségét annak, hogyan lehet

---

szabályainak lefektetésére. Az ellenző tagállamok többek között azt hozták fel érvként, hogy egyáltalán nem bizonyított, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ágazati szintű szabályozásához képest többletértéket hordozna egy átfogó keretszabályozás. Az általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld Könyv nyilvános konzultációjának jelentése, SEC (2004) 326, 2004.3.15.

<sup>963</sup> A Bizottság ettől függetlenül a Fehér Könyv végén ígéretet tett arra, hogy erőfeszítéseket fog tenni a közösségi politika következetességének biztosítására az általános gazdasági érdekű szolgáltatás területén, és vizsgálni fogja az ágazati politikák koherenciáját is az érintett ágazatok felülvizsgálatai során.

<sup>964</sup> Report on services of general interest (COM (2001) 598 final)

<sup>965</sup> "intends to establish during 2002, in close consultation with the Member States, a Community framework for state aid granted to undertakings entrusted with the provision of services of general economic interest. Such a framework will inform Member States and undertakings of the conditions under which state aid granted as compensation for the imposition of public service obligations can be authorised by the Commission. It could in particular specify the conditions for the authorisation of state aid schemes by the Commission, thus alleviating the notification obligation for individual aid."

<sup>966</sup> A fentebb már hivatkozott FFSA ügyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy közszolgáltatási kötelezettség kompenzálására nyújtott támogatás akkor felel meg a 86. cikk rendelkezéseinek, ha a támogatás a közszolgáltatás kötelezettség teljesítése érdekében szükséges és csak az ezzel járó többletköltségek ellentételezésére szolgál. E körben a Bíróság a közszolgáltatási kötelezettség nyújtásának gazdasági feltételeinek általános értékelését végzi el és állapítja meg, hogy az adott intézkedés mentesül-e. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a támogatási összeg nem haladja meg a közszolgáltatási kötelezettséggel járó többletköltségeket, akkor az a 86. cikk (2) bekezdés alapján mentesül az általános szabályok alól. A kompenzációnak egyébiránt világos, átlátható és diszkriminációmentes szabályokon kell alapulnia és nem lehet a közösségi érdekekkel ellentétes hatása a kereskedelemre (valamint természetesen nem ütközhet bármilyen egyéb, vonatkozó közösségi szabályba sem).

<sup>967</sup> A jelentés idején még csak *de minimis* rendelet létezett.

csoportmentességi rendelet keretében az általános gazdasági érdekű szolgáltatás bizonyos területeit mentesíteni az előzetes bejelentési kötelezettség alól.

### **A 2001-es közbeszerzési közlemény**

Még mielőtt a Zöld Könyvre rátérnénk, röviden érinteni kell a 2001-es közbeszerzési közleményt<sup>968</sup>, amely a közbeszerzési szabályok módosítását készítette elő, az alkalmazandó jogszabályokat értelmezte és a közbeszerzés során figyelembe vehető társadalmi szempontokat sorolta fel, illetve értelmezte. Ennek a jelentősége, különösen az Altmark ügyben a területre bevezetett közbeszerzési szempontok fényében nem becsülhető túl, figyelemmel arra, hogy a Közlemény azzal foglalkozik, hogy egy közbeszerzési szituációban, tehát egyfajta nyilvános beszerzési folyamatban, amelyről az Altmark-ügyben is szó van, milyen feltételekkel vehetőek tekintetbe szociális összefüggések a döntés meghozásakor.

### **A non-paper**

2002. novemberében a Bizottság által kiadott jegyzék (non-paper)<sup>969</sup> foglalkozott még a kompenzáció kérdésével. A non-paper kvázi-tudományos vitairatként ismét felvázolta az alapvető fogalmakat, az azokkal kapcsolatos joggyakorlatot és a finanszírozás különböző formáit általában és az egyes szektorokban kifejezetten. A non-paper nem foglalt viszont állást a szabályozás technikáját illetően.

### **A Zöld Könyv**

A Zöld Könyv –kiterjedten foglalkozott az általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozásának kérdésével.<sup>970</sup>

A Zöld Könyv által indított konzultációban a finanszírozás módjával kapcsolatban a többség azon az állásponton volt, hogy meg kell hagyni a tagállamok széles körű szabadságát az általános gazdasági érdekű szolgáltatás legmegfelelőbb finanszírozási módjának meghatározásában, feltéve persze, hogy ezek nem torzítják a versenyt.<sup>971</sup>

A Bizottság a Zöld Könyvben felvetette továbbá a koncessziókra és a PPP-re - mint az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kapcsán leginkább bevett és közvetett finanszírozási módszerekre - vonatkozó közösségi szabályozás gondolatát is.

A Zöld Könyvet követő nyilvános konzultáció során a Bizottság határozott felhívást kapott az általános érdekű szolgáltatások finanszírozásánál alkalmazott szabályok pontosítására és egyszerűsítésére, különös tekintettel az állami támogatásokra. Az érintettek többsége üdvözölte ugyanis az Európai Bíróság Altmark ügyben hozott döntését de sokan nem tartották elégségesnek az ítéletben lefektetett kritériumokat és pontos részletszabályok lefektetését várták a Bizottságtól. Ennek nyomán született meg a Fehér Könyv.

<sup>968</sup> Bruxelles, le 15.10.2001 COM(2001) 566 final COMMUNICATION INTERPRETATIVE DE LA COMMISSION sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des aspects sociaux dans lesdits marchés

<sup>969</sup> 12 November 2002 NON-PAPER Services of general economic interest and state aid

<sup>970</sup> A vitához hozzászóló 273 szerv és szervezet szerint a közösségi jog 2003-as állapota nem biztosította a jogbiztonságot és nem felelt meg az egyszerűség és átláthatóság követelményeinek sem.

<sup>971</sup> A közszolgáltatások finanszírozása kapcsán sokan üdvözölték az Altmark döntést, ugyanakkor kritizálták is, felvetve, hogy szükség lenne olyan módszer kidolgozására, amely egyértelműsíti és részletezi a bíróság döntésében megjelölt kritériumokat. A további részleteket sürgető vélemények eltértek a szabályozási forma kérdésében. Egyesek csoportmentességi rendelet megalkotását javasolták a általános gazdasági érdekű szolgáltatás kompenzálásával kapcsolatosan, mások a Laeken-i jelentés kétlépcsős megközelítését favorizálták. Néhányan különböző szabályozási eszközök bevezetését ajánlották, pl. a Szerződés módosítását, jogi keretszabályozást, iránymutatást, derogációt vagy negatív listát, de volt olyan is, aki nem további jogi szabályozást tartott szükségesnek, hanem főként a jelenlegi versenyszabályok és állami támogatási szabályok szigorú érvényesítését.



## A Fehér Könyv

A Fehér Könyv határozottan megjelölte azokat a területeket, ahol különösen nagy szükség van a pontos és egyértelmű szabályok meghatározására. A Bizottság a következőket javasolta:

- a) határozat állapítsa meg azokat a feltételeket, amelyek mellett az általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetésével megbízott vállalkozások viszonylag kis mértékű közfinanszírozása a közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető (ha az arányos a szolgáltatások tényleges költségével és bizonyos küszöbök nem lép át);
- b) közösségi keretszabály határozza meg a feltételeket, amelyek segítségével az ellentételezéseket értékelni lehet azon kompenzációk vonatkozásában, amelyek a fenti határozatban megállapított küszöbértékeket meghaladják;
- c) a Transzparencia irányelv módosítása növelje tovább a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságát.

A Bizottság a Fehér Könyvben ígéretet tett arra is, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozásának alapjait legkésőbb 2005 júliusáig lefekteti egy szabályozási csomagban, amely az alábbi három elemből áll:

- a) határozat a Szerződés 86. cikkének alkalmazásáról az állami támogatásokra vonatkozóan, az egyes általános gazdasági érdekű szolgáltatások üzemeltetésével megbízott vállalkozásoknak nyújtott közszolgáltatási ellentételezés formájában;
- b) közösségi keretszabályozás a közszolgáltatási ellentételezés formájában megvalósuló állami támogatásokra vonatkozóan;
- c) a tagállamok és a közvállalkozások között fennálló pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv módosítása ;

## A Veld-jelentés

A Veld jelentés előterjesztésekor már javában folyt a jogalkotó munka, és elkészültek a Fehér Könyvben beígért 2005-ös szabálycsomag tervezetei is. A jelentés főként ezek módosításával kapcsolatban tett javaslatokat, de ezen felül az alábbi általános észrevételei is voltak:

- a) A Bizottság elmulasztotta meghatározni, hogy mi nem minősül állami támogatásnak;
- b) Az Altmark feltételek egy része (különösképpen a negyedik kritérium vonatkozásában a „tipikusan jól működő vállalkozás” kitétel) nehezen megfogható, és pontosításra szorul;
- c) A Bizottságnak tisztáznia kellene a szabályozási keret jogi státuszát.

A *finanszírozásról szóló keretszabály* tervezete vonatkozásában a jelentés hangsúlyozta, hogy a tagállamok helyi, regionális és nemzeti hatóságainak a feladata az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározása és a velük megbízott szolgáltatókra vonatkozó kötelezettségek kiszabása, valamint ezen szolgáltatók értékelése. Javasolta, hogy a keretszabály a hatálybalépésétől számított négy éven keresztül maradjon hatályban, a meghosszabbítás lehetősége mellett.<sup>972</sup>

<sup>972</sup> A keretszabályozás végül a Hivatalos Lapban történt közzétételétől, 2005. november 29-től számított 6 évig lesz hatályban.

Az érintett vállalkozások meghatározása kapcsán - az Európai Bíróság a Höfner ügyben alkalmazott megközelítésének megfelelően - a tag értelmezést tette magáévá, amely szerint minden, gazdasági tevékenységet folytató jogi személy vállalkozásnak minősül, függetlenül a jogállásától vagy finanszírozási módjától. Az állami vállalkozás fogalmát továbbra is a 80/723/EGK irányelv szerint javasolta meghatározni.<sup>973</sup>

A jelentés a Bizottság 86. cikkének alkalmazásáról szóló határozattervezete kapcsán is felkérte a Bizottságot, hogy egyértelműen határozza meg a határozattervezet hatályát, mivel arról egyáltalán nem rendelkezett.<sup>974</sup> A jelentés szerint meg kell továbbá határozni, hogy melyek az olyan „kis” szolgáltatások, illetve vállalkozások, amelyek nem befolyásolják jelentősen a kereskedelem és a verseny fejlődését, mivel a forgalmuk korlátozott, vagy mivel tevékenységük főleg helyi jellegű.

Az átláthatóság és jogbiztonság erősítésére pedig – olyan esetekben, ahol az állami támogatás megengedhető – a tisztességes és átlátható versenytárgyalási eljárást javasolta, amelynek során az állami támogatás mértékét tárgyilagosan megállapítják.

Végül a Transzparencia irányelv tervezett módosításával kapcsolatban megjegyezte a jelentés, hogy időben nem fedik egymást az Altmark-ügyben hozott ítélet (2003 július) kihirdetése, a javasolt szabályozási keret és határozat (2005 első fele) hatálybalépése és a tagállamok számára az átláthatósági irányelvnek való megfelelésre biztosított határidő (a közzétételtől számítva több mint 12 hónap), ezért kérte a Bizottságtól, hogy tisztázza az ezen időszak alatt hatályban levő rendelkezések hatályát és az esetleges joghézagokat.

Ezen előzmények után született meg a 2005-ös szabályozási csomag, amelyet részletesen alább az 5.5. alfejezetben mutatok be.

## 5.2. A közszolgáltatások finanszírozásának formái és modelljei

Részben a történelmi tradíciókból és a finanszírozott tevékenység jellegéből is fakad, részben maga az európai közösségi jog is meghatározza hogy a tagállamok milyen módon finanszírozzák az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat. Uniós szabályozás hiányában a tagállam biztosítja magát a finanszírozást és maga határozza meg a finanszírozás módját és mértékét.

A tagállamok által alkalmazott finanszírozási módszerek általában a következők:

- különleges, vagy kizárólagos jogok biztosítása (pl. jogi monopólium);
- közvetlen pénzügyi juttatás az állami költségvetésből (pl. támogatás, vagy más pénzügyi
- adókedvezményekkel történő előnyben részesítés;
- piaci szereplőktől eredő hozzájárulás (pl. egyetemes szolgáltatási alap);
- tarifakiegyenlítés;
- szolidaritás alapú finanszírozás (pl. társadalombiztosítási hozzájárulások).

A 2002-es non-paper<sup>975</sup> érdekes módon csak négy finanszírozási metódus között különböztet:

- (i) a felhasználók fizetik, mert a díjba beépül (tarifakiegyenlítés);
- (ii) közszolgáltatási kompenzáció állami forrásból;

<sup>973</sup> A Bizottság 1980. június 25-i 80/723/EGK számú irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról.

<sup>974</sup> Végül azonban nem került bele ezzel kapcsolatos rendelkezés a végleges szövegbe, így az 2005. december 19-től határozatlan ideig van hatályban.

<sup>975</sup> NON-PAPER Services of general economic interest and state aid. 12 November 2002 [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/others/1759\\_sieg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/1759_sieg_en.pdf).

- (iii) a szolgáltató keresztfinanszírozza a kizárólagos jogokkal fedett egyes nyereséges tevékenységekből a veszteséges tevékenységeket; vagy
- (iv) a szolgáltató keresztfinanszírozza a kereskedelmi tevékenységeiből, amelyek azonban szintén részesülnek az általános gazdasági érdekű szolgáltatás tevékenység előnyeiből. Ez utóbira maga a non-paper 80. pontja a közszolgálati műsorszolgáltatók által sugárzott reklámokat hozza példaként.<sup>976</sup>

Bár a finanszírozás különböző formái továbbra is egymás mellett léteznek, a közelmúlt tendenciái világosak:

- a tagállamok egyre növekvő mértékben megvonják az általános érdekű szolgáltatások nyújtására vonatkozó kizárólagos jogokat és megnyitották a piacot az új belépők előtt (liberalizáció). Ez tette szükségessé, hogy a pénzügyi támogatás más formáihoz folyamodjanak, pl. a piaci résztvevők által finanszírozott különleges alapokat létrehozva, vagy közvetlen közfinanszírozást alkalmazva a költségvetésen keresztül, ami a finanszírozás legkevésbé torzított formája.
- a legliberálisabb politikát folytató államokban (Egyesült Királyság, Hollandia) bizonyos szektorokban (elsősorban távközlés) a közszolgáltatásokat nyújtó vállalkozások semmilyen közfinanszírozást nem kapnak, mert maga a közszolgáltatás enélkül is nyereségesen végezhető, vagy egyéb áttételes előnyt jelent a közszolgáltatás nyújtása.

A közösségi jog nem határozza meg a finanszírozás lehetséges vagy elfogadható formáit, azaz a tagállamok – gyakran az érintett iparági szereplőkkel együtt - maguk határozzák meg a finanszírozás módját. Az így választott finanszírozási megoldás nem ütközhet a versenyjogi szabályokba és alapvetően a közszolgáltatás nyújtásának többlet költségét ellensúlyozhatja (kompenzálhatja) és azt kell biztosítania, hogy az érintett nyújthassa a társadalmilag hasznosnak ítélt szolgáltatását.

### 5.2.1. A monopoljogok fenntartásával

A monopoljogok fenntartásával történik az egyetemes szolgáltatás finanszírozása a postai szolgáltatások körében és így történt a távközlésben is az első távközlési szabályozástól egészen a 2002-es csomag bevezetéséig. Ugyanígy a monopoljogokkal biztosították az egyetemes szolgáltatás kompenzációját a távközlésben, mégpedig fokozatosan csökkenő mértékben és alapvetően a távbeszélő szolgáltatás fokozatosan leépülő monopóliumával. Hasonlóan monopóliumon keresztül történik a finanszírozás a villamos és gáziparban és a kikötői szolgáltatások körében is.

Mint arról a 4. fejezetben a Corbeau ügy<sup>977</sup> kapcsán volt szó, a tagállamok jogosultak különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítani.

A különleges vagy kizárólagos jog adományozásának az EKSZ 86. cikk 2. bekezdése szerint elfogadható célja az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fenntartása lehet illetve nyilvánvalóan az általános érdekű szolgáltatások fenntartása.<sup>978</sup>

A monopoljogok révén működő finanszírozási rendszer alapvető eleme a keresztfinanszírozás, amely egyébként az egyetemes szolgáltatás fogalmától és annak működésétől is elválaszthatatlan (de erről majd később).

Keresztfinanszírozás az, ha „a vállalkozás valamely termékének vagy földrajzi piacának a költségeit átcsoportosítja egy másik termék piacáról vagy a vonatkozó másik földrajzi

<sup>976</sup> Commission communication on the application of state aid rules to public service broadcasting (OJ C 320, 15.11.2001)

<sup>977</sup> Case 320/91, Corbeau, ECR. [1993] I-2533.o. 14. bekezdés.

<sup>978</sup> Mint ahogy az éppen a Corbeau ügy kapcsán felmerült, a terület megnyitása a verseny előtt a kimazsolázás révén felborítaná a monopoljogok révén működő finanszírozási rendszert. Lásd erről bővebben ebben a pontban alább.

piacról”.<sup>979</sup> Gyakorlatilag szó szerint ugyanezt a fogalmi meghatározást használta postai vonatkozásban a Bizottság, amikor úgy fogalmazott: *“A keresztfinanszírozás azt jelenti, hogy egy vállalkozás tevékenységének egy földrajzi vagy termékpiacon felmerült összes költségét vagy annak egy részét áthárítja egy másik földrajzi vagy termékpiacon folytatott tevékenységére.”*<sup>980</sup>

A keresztfinanszírozás teszi lehetővé, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatással érintett piacon a szolgáltató fenntartson egy esetleg számára veszteséges szolgáltatást.

A Bizottság szerint a keresztfinanszírozás bizonyos esetekben a szubvencionált területi vagy termékpiacon torzíja a versenyt, más esetekben azonban nem korlátozza a versenyt. Abban az esetben például, ha egy vállalkozás köteles minden fogyasztónak egy meghatározott áron nyújtani egyetemes szolgáltatást, akkor elkerülhetetlen, hogy a jövedelmező városi területeken lakó fogyasztók finanszírozzák a kevésbé jövedelmező távoli területeken élők fogyasztását.

Amikor viszont szinte valamennyi szolgáltató fenntartott és nem fenntartott szolgáltatásokat nyújt, a keresztfinanszírozás torzíthatja a versenyt, és ahhoz vezethet, hogy a versenytársak alulmaradnak olyan ajánlatokkal szemben, amelyeket nem a hatékonyság (ideértve a méretgazdaságosságot) és a teljesítmény, hanem a keresztfinanszírozás tesz lehetővé.

A Bizottság véleménye szerint *„a keresztfinanszírozás nem vezet ragadozó árakhoz és nem korlátozza a versenyt, ha a fenntartott tevékenységek költségeit más fenntartott tevékenységek bevételeiből finanszírozzák. Ez a finanszírozási mód szükségszerű olyan tevékenységek esetében, amelyekre kizárólagos jogok birtokosai kötelezettek közszolgáltatások nyújtása érdekében ugyanazon az áron, ugyanolyan feltételek mellett mindenki számára. Például a távoli területek nem jövedelmező ...szolgáltatásait a jövedelmező városi vagy távolsági szolgáltatások bevételeiből finanszírozzák.”*<sup>981</sup> A Bizottság megítélése szerint jogszerű a keresztfinanszírozás, ha a verseny elől elzárt tevékenységek finanszírozását a verseny előtt megnyitott tevékenységek bevételeiből finanszírozzák.

Jogellenes viszont az, ha a fenntartott tevékenységek bevételeiből finanszírozzák a verseny előtt nyitott tevékenységeket.<sup>982</sup> Ez eltorzíja a versenyt és ragadozó árszabáshoz vezet. Ez egyenértékűnek tekinthető a közösségben erőfölényt élvező vállalkozás piaci erővel való visszaélésével. A monopóliumot élvező tevékenységeket felhasználóknak továbbá olyan költségeket kell viselniük, amelyek nem kapcsolódnak az igénybevett szolgáltatáshoz. Mindazonáltal az erőfölénnyel rendelkező vállalkozások is versenyeznek az árban, javítják a cash flow-t, és részleges hozzájárulást szereznek fix (rezsi-) költségükhöz, kivéve, ha az árak felfaló jellegűek vagy ellentétben vannak a vonatkozó nemzeti vagy közösségi szabályozással.

Sőt az sem megengedett, hogy harmadik személyeket kizárjanak a verseny előtt nyitott tevékenységek piacáról csak azért, hogy a monopoljog tulajdonosa megerősítse pozícióját e piacon, még akkor is, ha e tevékenységből finanszírozza egyetemes szolgáltatását.

<sup>979</sup> Bizottsági iránymutatás az EGK versenyjogi szabályainak a telekommunikációs szektorban történő alkalmazásáról. OJ 1991 C-233/2. o. 102. bekezdés.

<sup>980</sup> 1998.2.6. Az Európai Községek Hivatalos Lapja C 39. A Bizottság közleménye a versenyszabályok postai ágazatban történő alkalmazásáról és a postai szolgáltatással kapcsolatos egyes állami intézkedések értékeléséről (98/C 39/02)

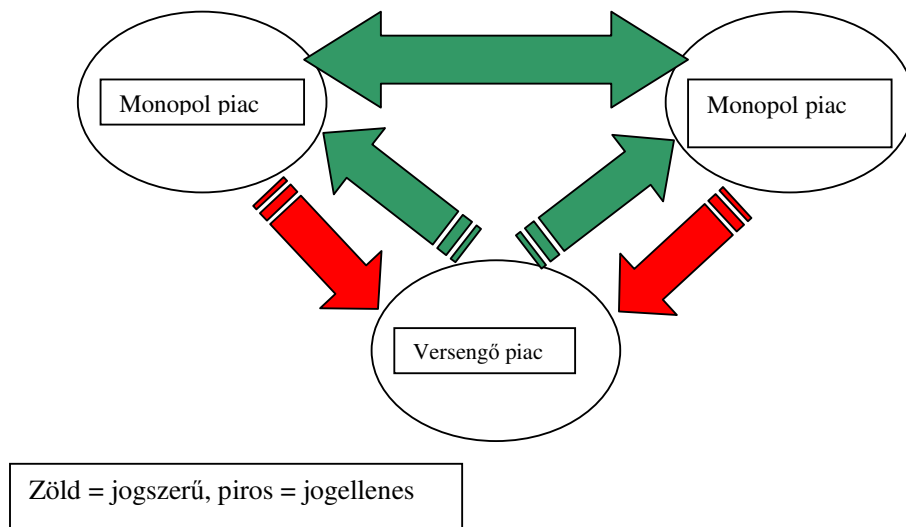
<sup>981</sup> Uo. 102–104. bekezdések.

<sup>982</sup> A távközlésben: Bouthaina Guermazi: Exploring the Reference Paper on Regulatory principles <http://www.law.mcgill.ca/institutes/csi/paper-guermazi-reference.php3?printversion=1>, A postai szolgáltatásoknál: 1998.2.6. Az Európai Községek Hivatalos Lapja C 39. A Bizottság közleménye a versenyszabályok postai ágazatban történő alkalmazásáról és a postai szolgáltatással kapcsolatos egyes állami intézkedések értékeléséről (98/C 39/02)

A 86. cikk (2) bekezdésének rendelkezései értelmében néhány indokolt esetben azonban a keresztfinanszírozás jogszerűnek tekinthető például a kulturális célú küldemény<sup>983</sup> esetében, amíg nem diszkriminatív módon alkalmazzák, vagy a társadalmilag, egészségügyileg és gazdaságilag hátrányos helyzetben lévők számára biztosított különleges szolgáltatások esetében. Szükség esetén a Bizottság közli, milyen egyéb kivételt tesz lehetővé a Szerződés.<sup>984</sup>

Az alábbi rajz azt mutatja be milyen irányba jogszerű, és milyen irányba nem jogszerű a keresztfinanszírozás.

A monopóliummal fenntartott általános gazdasági érdekű illetve az egyetemes szolgáltatás fogalmához kötődik a kimazsolázás (creaming-off) fogalomköre is, amely a 4. fejezetben már röviden ismertetett Corbeau ügy nyomán került be az európai jog fogalomkörébe. A belga posta arra hivatkozott, hogy a Corbeau úr által nyújtott szolgáltatás csak a postai szolgáltatások jövedelmező részét fedi le, lefőlözve ezáltal az állami posta hasznát. Továbbá ez a kimazsolázás olyan jelentős volt a posta véleménye szerint, hogy a posta anyagi egyensúlya veszélybe kerül, s ezért meg kell tiltani Corbeau vállalkozását.<sup>985</sup> A kimazsolázás lehetlenné teszi a keresztfinanszírozást, hiszen a "finanszírozó" piacon alacsonyabb árakkal lehetlenné teszi az ott indoktál magasabb nyereség realizálását. Ezért a monopóljogot gyakorta – ahogy a Corbeau ügyben is – büntetőjogi vagy szabálysértési eszközökkel is védik.



<sup>983</sup> Az UPU erre "szellemi termék" néven utal, és tartalmazza a könyveket, hírlapokat, magazinokat és folyóiratokat.

<sup>984</sup> Minden más esetben, a szolgáltatók által nyújtott versenyszolgáltatások árának elvileg legalább azonosnak kell lennie a szolgáltatás átlagos összköltségével a közös költségek szétosztásának nehézsége miatt. Ez azt jelenti, hogy fedezi a szolgáltató közvetlen költségeit és a közös és rezsiköltségek megfelelő hányadát. A megfelelő arány kiszámításához objektív kritériumokat, például mennyiséget, a felhasznált időt (munkaerőt) kell alkalmazni. Ha egy keresztfinanszírozási esetben feltételként használják fel az érintett szolgáltatások által termelt árbevételt, lehetővé kell tenni, hogy egy ilyen helyzetben mesterségesen alacsonyan tartható legyen a vonatkozó tevékenységből származó árbevétel. A kereslet befolyásolta tényezőket, például az árbevételeket és a nyereségeket önmagukban a felfalás befolyásolja. Ha rendszeres és szelektív módon az átlagos teljes költségek alatt biztosítanak szolgáltatásokat, a Bizottságnak eseti alapon ki kell vizsgálnia az ügyet a 82. cikk, a 86(1). cikk vagy a 87. cikk alapján.

<sup>985</sup> A Bíróság nem fogadta el a posta érvelését, hiszen a Corbeau-féle szolgáltatás több tekintetben is különbözött az állami szolgáltatástól (egyedileg mentek a küldeményért, és a következő nap 12 óráig kézbesítettek, sőt a címzett személyét útközben is meg lehetett változtatni stb.). Így tehát az alternatív szolgáltatás többletértéket képviselt, és ilyen értelemben nem is volt versenytárs az általános szolgáltatásnak. Emellett csak Liège-re és környékére terjedt ki, tehát eltért az országos méretekhez képest.

A keresztfinanszírozás tehát bizonyos irányokban tilos, más irányokba pedig megengedett. Mint alább például a II.2.3. és II.2.4. pontban olvasható bizonyos ágazatokban és bizonyos helyzetekben (periferális szigetvilágok kiszolgálása menetrendszerint közlekedő kompjárral) a keresztfinanszírozás szűk körben míg más ágazatokban (közszolgálati műsorszolgáltatás) általában is megengedett. Speciális a helyzet a III. Fejezet 3.5.3.3.pontjában írt és 2 évi milliósnál kisebb utasforgalommal büszkélkedő légikikötőknél, ahol a keresztfinanszírozás a közhatalmi tevékenység irányából nem, de egyébként szabad. A keresztfinanszírozás vonatkozásában különösen édekes az alább a postai szolgáltatások körében ismertetendő Chronopost ügy.

#### 5.1.1.1. Posta

##### 5.1.1.1.1. A jogszabályok

A postai szolgáltatásokról szóló, a 2002/39/EK számú irányelvvel módosított 97/67-es irányelv (a továbbiakban: „irányelv”), melynek részleteiről a 2. és az 4. fejezetben már volt szó a postai szolgáltatások fokozatos liberalizációját valósította meg.

A postai szolgáltatások körében nem az általános gazdasági érdekű, hanem az egyetemes szolgáltatás nyújtásának többletköltségeit kompenzálja, de nem pénzben, hanem azzal, hogy bizonyos piaci szegmenseket fenntart egyetemes szolgáltatást nyújtó szolgáltatók számára (az irányelv 3. fejezete).

Ugyanakkor speciális számviteli szétválasztási szabályokkal és minőségi szabványokkal és az ezeknek való megfelelést biztosító rendszerrel és részben a postai díjak átlátható és költségalapú meghatározásával, részben pedig az egyetemes szolgáltató keresztfinanszírozási lehetőségének egyfajta mennyiségi korlátozásával (keresztfinanszírozásra csak az egyetemes szolgáltatás által indokolt mértékben kerül sor) bizonyos korlátok közé szorítja az egyetemes szolgáltató tevékenységét (erről lásd részletesebben a 2. fejezetben).

Az irányelv koncepciója tehát az, hogy bizonyos postai szolgáltatókra bizonyos kötelezettségeket bízna (egyetemes szolgáltatás), ezért cserébe viszont bizonyos területeken mentesítik őket a verseny alól (fenntartott szolgáltatás).<sup>986</sup>

A postai gyakorlatban az a megközelítés alakult ki, hogy az egyetemes szolgáltatót vagy szolgáltatókat a postai küldemények meghatározott csoportjával kapcsolatban mentesítik a verseny alól. Ez az irányelv 7. cikk (1) bekezdése szerint a belföldi levélküldemények és a külföldről érkező, belföldre szóló küldemények felvételére, feldolgozására, továbbítására és kézbesítésére szorítkozik, függetlenül attól hogy a kézbesítés soron kívüli vagy sem, a következő tömeg- és díjhatárok között, ha a postai küldemény súlya 2006. január 1-jétől 50 gramm<sup>987</sup> – díja pedig nem éri el a leggyorsabb szabványkategória első súlyosztályában a levélküldeményre vonatkozó közszolgáltatói díj két és félszeresét<sup>988</sup>.

A korábbi inkumbens kizárólagos joga a fentiek felül még további piaci részekre is fenntartható az egyetemes szolgáltatás biztosításához szükséges mértékben: (1) a címzett reklámküldemények (direct mail) esetében; (2) a kimenő nemzetközi postaforgalomban, ha azt a kérdéses tagállam postai viszonyai is indokolják; (3) A vakok és gyengén látók részére nyújtott ingyenes postai szolgáltatások esetén a tömeg- és díjkorlátozások alóli kivételek megengedettek.

<sup>986</sup> Az irányelvről részletesen lásd: Damien Geradin: The liberalisation of postal services in the European Community: An analysis of Directive 97/67 <http://www.ulg.ac.be/eije>.

<sup>987</sup> A Csatlakozási megállapodás alapján Lengyelország 2005 végéig 350-ig fenntarthatja a szolgáltatást az egyetemes szolgáltatók számára.

<sup>988</sup> 2006. január 1-jétől, korábban ez háromszoros volt.

A tagállamok többsége egyébként az irányelvben meghatározottnál szűkebb körre szorította vissza a fenntartott szolgáltatás körét. Magyarország azon tíz tagállam közé tartozik, amelyek minden lehetőséget megragadnak az egyetemes szolgáltató, nálunk a Magyar Posta Rt. piaci pozíciójának szabályozói védelmére. Az irányelv alapján 2009. a postai belső piac teljes körű megvalósításának a jelen fejezet írásakor kitűzött dátuma, mely időpontot követően e korlátozások már nem lesznek fenntarthatóak.

Az egyetemes szolgáltatónak fenntartott szolgáltatások<sup>989</sup>

Tagállam	Belföldi és bejövő nemzetközi posta	Címzett reklám	Kimenő nemzetközi posta
EE, Fin, SE, UK <sup>990</sup>	Nincs vagy minimális fenntartott szolgáltatás		
CZ, NL, SI	X		X
ES <sup>991</sup> , IT	X		X
AT, BE, DE, DK, FR, IE	X	X	
CY, GR, HU, LT, LU, LV, MT, PT, SK, PL	X	X	X
	Az irányelvben foglaltnál szélesebb fenntartott szolgáltatás		

Mint azt Ecorys, Európai Bizottság által megrendelt vaskos tanulmányának 4. fejezete leírja, jelentős eltérések vannak a tagállamokban az egyetemes szolgáltatók által nyújtott egyetemes szolgáltatás minőségében (a hozzáférési pontok számában) és abban is, hogy milyen részletesen írják le és leírják-e egyáltalán az egyetemes szolgáltató számára a közszolgáltatási követelményeket.<sup>992</sup>

Jelenleg a négy tagállamban nincs fenntartott szolgáltatás, ugyanis a megfelelő minőségű és lefedettségű postai szolgáltatás kompenzáció nélkül is megvalósítható. Más fejlett országokban, így pl. Franciaországban a La Poste bevételeinek még mindig közel 60%-a a fenntartott szolgáltatások nyújtásából származik (ez 18,6 milliárd euróból 10,8 milliárd euró). Arról azonban nem áll rendelkezésre információ, hogy a haszon mekkora része keletkezik a fenntartott szolgáltatások piacán.

A jövő - az egyébként drámaian szűkülő és bizonyos területeken a gyorspostai szolgáltatók és városi gyorsfutárok által ostromolt piacon a fenntartott szolgáltatások körének további csökkenése. Az Ecorys szerint egyébként, amennyiben az egyetemes szolgáltatás szinte heti 2-3 levélkézbesítésre csökkenne, a fenntartott szolgáltatás köre megszüntethető lenne, mivel annak nem lennének már említésre és kompenzációra méltó költségei, a szerzők szerint.

A 2003. évi CI. törvénybe foglalt postai szabályozás 34.§. (4) bekezdése egyrészt számviteli szétválasztási követelményeket fogalmaz meg, másrészt korlátozza az egyetemes szolgáltatók számára fenntartott postai szolgáltatások bevételeiből a keresztfinanszírozást. Eszerint a fenntartott postai szolgáltatások bevételei csak olyan mértékben fordíthatók a nem fenntartott, de az egyetemes postai szolgáltatás körébe tartozó egyes szolgáltatások költségeire, illetve ráfordításaira, ami elengedhetetlenül szükséges a nem fenntartott szolgáltatási területen fennálló egyetemes postai szolgáltatásra vonatkozó kötelezettségek

<sup>989</sup> Brüsszel, 23.3.2005 COM(2005) 102 végleges A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK a postai irányelv alkalmazásáról (a 2002/39/EK irányelv által módosított 97/67/EK irányelv) {SEC(2005) 388} AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

<sup>990</sup> A briteknél rendkívül komoly vita tárgyát képezte, hogy mekkora az ESZ. nettó elkerülhető költsége. Senior, Ian: Consigned to oblivion What future for Consignia? ADAM SMITH INSTITUTE London 2002 5.o.

<sup>991</sup> Spanyolországban a helyi postára nem terjed ki a fenntartott szolgáltatási kör.

<sup>992</sup> Ecorys: Development of competition in the European postal sector MARKT/2004/03/C Final study [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/post/doc/studies/2005-ecorys-final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/studies/2005-ecorys-final_en.pdf)

teljesítéséhez. Ennek a kötelezettségnek a teljesítését az 5. bekezdés úgy biztosítja, hogy az egyetemes és néhány egyéb szolgáltató az üzleti év utolsó napját követő hat hónapon belül köteles bejelenteni a hírközlési hatóságnak azokat az adatokat, amelyek a gazdálkodására és az árak megállapítására vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzéséhez szükségesek, illetve azok azonosításával kapcsolatosak.

#### 5.1.1.1.2. A joggyakorlat a postai kérdésekben

A postai ügyekben a monopolszolgáltatók tevékenysége a versenypiacon vet föl elsődlegesen finanszírozási kérdéseket, mégpedig a saját finanszírozás, azaz a keresztfinanszírozás oldaláról, hiszen az inkumbens postai szolgáltatók részpiaci monopolhelyzetüket terjeszkedésre használják fel más részpiacokon.

A C-83/01 P, C-93/01 P and C-94/01 P, Chronopost SA és La Poste kontra Union française de l'express (Ufex), kontra Bizottság ügy – amely a keresztfinanszírozási kérdésekről szól, az alábbiakban kerül ismertetésre.

#### 5.1.1.1.3 A postai inkumbensek által a saját leányvállalatoknak nyújtott támogatások

A postai ügyekben a monopolszolgáltatók tevékenysége a versenypiacon vet föl elsődlegesen finanszírozási kérdéseket, mégpedig a saját finanszírozás, azaz a keresztfinanszírozás oldaláról, hiszen az inkumbens postai szolgáltatók részpiaci monopolhelyzetüket terjeszkedésre használják fel más részpiacokon.

A C-83/01 P, C-93/01 P and C-94/01 P, Chronopost SA és La Poste kontra Union française de l'express (Ufex), kontra Bizottság ügyben a Bíróság egy akkora már közel 13 éve folyó ügyben döntött úgy, hogy az eljárás tovább folytatandó, és, hogy az eddigi döntések bármiféle joghatályt nélkülöznek. Ebben az ügyben a DHL és más gyorspostai szolgáltatók szakszervezetei (akkori nevükön SFEI, 2003-as nevükön UFEX) léptek fel a francia állami posta által alapított és működtetett SFMI és Chronopost cégek ellen a Bizottság előtt 1990 decemberében, mivel azok ezek szerint állami támogatást kaptak annak révén, hogy egyrészt használhatták a postai infrastruktúrát (összegyűjtés, válogatás, kiszállítás), másrészt kereskedelmi támogatást kaptak, amennyiben előnyösen hozzáfértek a La Poste ügyfélköréhez és pl. az állami posta részére nyújtott kedvezményes adó- és vám elbánáshoz. Az SFEI beadványához a Braxton nevű tanácsadó cég alátámasztó tanulmányát is mellékeltek.

A Posta 1990-ig a francia állam része volt: 1990-ben alakult monopol vállalatá.<sup>993</sup> A Posta ugyanakkor már 1986-tól szerződésben állt a gyorspostai szolgáltatásokat nyújtó részben saját tulajdonú SFMI-vel, sőt annak támogatására egy 1986-os postai miniszteri rendelet is kötelezte. 1992-ben az SFMI gyorspostai szolgáltatásainak egy részét a Chronopost vette át a hazai express szolgáltatások vonatkozásában, míg az SFMI nemzetközi tevékenységét egy a TNT-t is magába foglaló nemzetközi konglomerátum vette át.<sup>994</sup>

A Bizottság a kérdésben 1992-ben<sup>995</sup> majd 1998-ban hozott határozatot,<sup>996</sup> de az előbbi később visszavonta. A második határozatot az Elsőfokú Bíróság 2000-ben megváltoztatta<sup>997</sup>, majd ezt a Bíróság 2003-ban hatályon kívül helyezte. A visszavont első határozat megsemmisítése ügyében indított bírósági eljárás a határozat visszavonása miatt ítélet nélkül

<sup>993</sup> Lásd erről a 2. fejezetben.

<sup>994</sup> Commission Decision of 2 December 1991 (TNT/Canada Post, DBP Postdienst, La Poste, PTT Poste and Sweden Post, Case No IV/M.102, OJ 1991 C 322, 19.o.)

<sup>995</sup> Letter of 10 March 1992 the Commission

<sup>996</sup> Commission Decision 98/365/EC of 1 October 1997 concerning alleged State aid granted by France to SFMI-Chronopost (OJ 1998 L 164, 37.o.)

<sup>997</sup> Case T-613/97 Ufex and Others kontra Commission [2000] ECR II-4055.o.



zárult.<sup>998</sup> Egy az SFEI által a Tribunal de commerce de Paris előtt az SFMI, a Chronopost, a La Poste és mások ellen indított eljárásban a francia bíróság bizonyos az állami támogatás fogalmával és értelmezésével kapcsolatos kérdéseket előzetes döntésre a Bíróság elé utalt.<sup>999</sup> A Bíróság kimondta, hogy az állam által nyújtott logisztikai vagy egyéb szolgáltatás támogatásnak minősül, amennyiben az ellenszolgáltatás kisebb, mint a piaci ár.

A Bizottság – egyebekben utóbb megsemmisített határozatában - azt állapította meg<sup>1000</sup>, hogy az, hogy az állami tulajdonú francia posta piaci alapon logisztikai és kereskedelmi szolgáltatást nyújt saját leányvállalatának, nem minősül állami támogatásnak.

Az SFEI-Ufex a Bíróságnak gyakorlatilag ugyanezen tényállással kapcsolatban, de a 234 (akkori 177.) cikk szerinti utalására hozott korábbi (1996-os) előzetes döntésére hivatkozott az and Others ügyben<sup>1001</sup> ahol azt állapította meg, hogy, ha a la Poste nem kapja meg a normál piaci körülmények között megkapható díjat a Chronoposttól, akkor állami támogatás nyújtásáról van szó. Az SFEI-Ufex azon az állásponton volt, hogy eleve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás kondíciói mások, amikor egy monopolszolgáltató szolgáltató egy kapcsolódó piacra és alacsonyabb díjaival keresztfinanszírozza a versengő piacon működő leányvállalatát.

A Bizottság megközelítése szerint az, hogy a La Poste monopolszolgáltató volt-e vagy sem mellékes volt a szolgáltatás-ellenszolgáltatás értékelésében, és az SFEI-Ufex félreértelmezte a Bíróság 1996-os döntését. A Bizottság megközelítése szerint az volt a lényeges, hogy anya- és leányvállalat között zajlottak a jogügyletek. A Bizottság álláspontja szerint amennyiben anya és leányvállalat között nincs támogatás, ha a kiszámlázott díj megfelelően fedezi az összes változó költséget és megfelelő megtérülést biztosít a befektetett tőkére. Ebben a körben a francia hatóságok azt is bizonyították, hogy 1988-tól a befektetés IRR-je (internal rate of return) messze meghaladta az 1996-os tőkeköltséget, azaz azt a rátát, amit a magánbefektető megkövetelt volna.

Azon kérdés vonatkozásában, hogy a La Poste számos egyéb előnyben részesítette a Chronopostot (hírdetések a Radio France programjaiban, adó- vám, tb és illetékkönnyítések), de azokról a Bizottság azt az álláspontot alakította ki, hogy azok nem jelentettek előnyt a Chronopost számára a támogatási jog szempontjából, és nem haladták meg azt, amivel egy anyavállalat általában támogatni szokta leányvállalatát.<sup>1002</sup> Azaz a Bizottság álláspontja az volt, hogy ha a La Poste árazása „önköltség +” alapú volt, akkor nem nyújtottak támogatást.

Az ügyben az SFEI-Ufex kérte az Elsőfokú Bíróságtól a Bizottság döntésének megsemmisítését, és arra hivatkozott, hogy a Bizottság az állami támogatás fogalmi meghatározásával kapcsolatban tévedett, mert nem vette figyelembe a támogatások nyújtásának körülményeit és így nem vette figyelembe az SFEI-Ufex azon érvelését, hogy a monopolszolgáltató önköltsége jóval kisebb lehet, mint ami a piacon érvényesíthető. A Bizottság nem számolt az egyéb előnyökkel sem.

Az Elsőfokú Bíróság 2000. december 17-ei ítéletében megsemmisítette a Bizottság határozatát, a következő érvekre hivatkozva: *"önmagában az önköltségalapú ár fizetése az SFMI-Chronopost részéről nem zárja ki az állami támogatás lehetőségét, mivel a La Poste az adott szektorban egyedül tevékenykedő vállalat, s így az ilyen jogokkal nem rendelkező*

<sup>998</sup> Order of 18 November 1992 in Case C-222/92 SFEI and Others kontra Commission 1994 I-5431.o.

<sup>999</sup> Case C-39/94 SFEI and Others kontra la Poste and Others [1996] ECR I-3547.o.

<sup>1000</sup> 1997. október 1-i bizottsági döntés „concerning the alleged State aid granted by France to SFMI-Chronopost”, OJ 1998 L164/37.o. „

<sup>1001</sup> Case C-39/94 SFEI and Others kontra la Poste and Others [1996] ECR I-3547.

<sup>1002</sup> Lásd erről : COURTOIS (C.), « Aides d'Etat : conditions dans lesquelles l'accès d'une filiale au réseau d'une entreprise publique est légal », Juris PTT, n° 50, 1997, 18.o.

*magánvállalkozásoknál jóval alacsonyabb áron is képes a logisztikai és kereskedelmi támogatást biztosítani.*"<sup>1003</sup> A Bizottságnak gazdasági elemzést kellett volna végeznie, önmagában annak a megállapítása, hogy az árképzés önköltségi alapú, nem helyettesíti az elemzést, ami egyébként a pont ebben a témában elfogadott *SFEI and Others v La Poste and Others* ügy értelmében is szükséges lett volna.<sup>1004</sup>

Az Elsőfokú Bíróság véleménye szerint tehát, a Bizottságnak vizsgálnia kellett volna, vajon a költségbe belekalkulálták-e azon tényezőket, melyeket egy normál piaci körülmények között tevékenykedő vállalkozás a szolgáltatás ellenértékének rögzítésekor számításba vesz. Magyarán, a monopolszolgáltató vállalat árazása során nem elegendő, ha önköltségét érvényesíti a leányvállalatával szemben, hanem egy nem monopolszolgáltató anyavállalat és leányvállata közötti szokásos árat kell érvényesítenie, ami azonban eltérhet a piaci ártól,<sup>1005</sup> figyelemmel arra, hogy az anyavállalatnak lehetnek strukturális és stratégiai megfontolásai is az árképzésben.<sup>1006</sup>

Ebben a körben az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy az EKSZ. tulajdonviszonyokkal kapcsolatos semlegességet hirdető 295. cikkét nem sérti, hogy az állami monopóliumok számára ilyen árképzési szabályokat írnak elő a leányvállalatnak nyújtott kereskedelmi és logisztikai szolgáltatásokkal kapcsolatban.<sup>1007</sup>

Az *Európai Bíróság* nem tartotta megfelelőnek az Elsőfokú Bíróság "tisztán piacinak" nevezett megközelítését, és Tizzano főtanácsnok indítványában<sup>1008</sup> foglaltaknak helyt adva elfogadta a Bizottság állami támogatás létét az adott esetben kizáró álláspontját és az ügyet visszautalta az Elsőfokú Bíróságnak.

A Bíróság indokolása szerint a *normál piaci feltételek szükségszerűen hipotetikusak*, a rendelkezésre álló objektív és igazolható elemek alapján kell őket megállapítani. Az ítélet 34.-36. bekezdései alapján piaci körülmények között a La Poste hálózata nem is lett volna létrehozható. A Bíróság szerint, ha az SFMI-Chronopost olyan díjat fizet a postai infrastruktúra használatáért, ami a piaci szokásoknak megfelel, az nem minősül támogatásnak, noha maga a szolgáltatás egyébként más szolgáltatóknak hasonló feltételekkel nem lett volna hozzáférhető. Azaz mivel nincsen összehasonlítható vállalat adott esetben a köztulajdon - ilyen vagy szinte bármilyen feltételek melletti - átengedése sem minősül állami támogatásnak.<sup>1009</sup>

A Bíróság szerint: „Nem lehet szó az SFMI-Chronopostnak nyújtott állami támogatásról, ha először is megállapításra kerül, hogy a kiszámlázott díj megfelelően fedezi az összes olyan további változó költséget, ami a logisztikai és kereskedelmi szolgáltatás nyújtása közben merült föl, megfelelően hozzájárul a postai hálózat használatának fix költségeihez és megfelelő megtérülést biztosít a befektetett tőkére, abban a részében amennyiben azt az

<sup>1003</sup> T-613/97, Ufex és mások kontra Bizottság [2000] ECR II-4055 74. bekezdés

<sup>1004</sup> C-39/94 [1996] ECR I-3547.o.

<sup>1005</sup> Lásd erről a 3. fejezetben.

<sup>1006</sup> T-613/97, Ufex és mások kontra Bizottság [2000] ECR II-4055 75. bekezdés „The Commission should thus have examined whether those full costs took account of the factors which an undertaking acting under normal market conditions should have taken into consideration when fixing the remuneration for the services provided. Hence, the Commission should at least have checked that the payment received in return by la Poste was comparable to that demanded by a private holding company or a private group of undertakings not operating in a reserved sector, pursuing a structural policy - whether general or sectorial - and guided by long-term prospects” Itt az Elsőfokú Bíróság C-305/89 Olaszország kontra Bizottság ügy [1991] ECR I-1603.o. 20. bekezdésében elhangzottakra hivatkozott.

<sup>1007</sup> T-613/97, Ufex és mások kontra Bizottság ügy [2000] ECR II-4055.o. 77. bekezdése

<sup>1008</sup> Opinion of Advocate General Tizzano of 12 December 2002 in Joined Cases Chronopost kontra Ufex és mások (Joined Cases C-83/01 P and C-94/01 P) [2003] ECR I-6993 paras. 45-63. A főtanácsnok utalt arra, hogy a la Poste által felajánlott univerzális hálózat nem tekinthető piacinak, így nincs megfelelő elérhető referencia a normál piaci körülmények megállapítására, s a hasonló piaci tranzakcióban fizetendő árra vonatkozó objektív, igazolható elemek sem állnak rendelkezésre.

<sup>1009</sup> Lüder (2004) 385.o. Az ügy folytatásáról lásd: Frédéric, Bernadette: La filialisation des services financiers de la Poste: une application concrète de la jurisprudence Chronopost CPN No.1. 2006 89-92.o.

SFMI-Chronopost versenypiaci tevékenységére használja, és másodszor ha semmi sem mutat arra, hogy ezeket az elemeket alulbecsülték vagy értéküket önkényesen határozták meg.”<sup>1010</sup>

#### 5.1.1.1.4. A postai szektor – összefoglalás

Mint azt a Bizottság a postai szektornak nyújtott finanszírozásokkal kapcsolatban kimondta,<sup>1011</sup> azok semmiképpen sem felelnek meg az Altmark ügyben kimondott negyedik feltételnek (lásd a fejezetben alább), tekintettel arra, hogy az egyetemes szolgáltatók mindig az inkumbensek és ezeket nem nyilvános eljárással választották ki, illetve támogatásukat (amit monopoljogok biztosításával oldottak meg) nem a “hatékonyság” alapján azaz egy átlagosan jól vezetett és a közszolgáltatás céljaira megfelelően felszerelt vállalat fiktív költségeinek és fiktív bevételeinek és indokolt nyereségéhez benchmarkolva határozták meg. Az Altmark döntés negyedik feltételének megfelelő benchmarking azért sem lenne lehetséges, mert a postai piacok és költségstruktúrák nem transzparenssek, soha nem került sor Európában – és ez az infrastrukturális igények fényében nem meglepő – az egyetemes szolgáltatás nyílt pályázaton történő odaítélésére, sőt a tagállami postai szolgáltatások eltérései miatt még összehasonlító költségstruktúrák meghatározására sem kerülhetett sor.

Így minden közszolgáltatási tevékenység fejében nyújtott ellentételező finanszírozás bejelentendő állami támogatásnak minősül, nem pedig kompenzációnak. Ezt a bejelentett támogatást aztán a Bizottság a Szerződés 86(2) cikkébe foglalt

hármas feltételrendszernek megfelelés esetén mentesítheti:

- 1) világos, hogy mire szól a megbízás;
- 2) az általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozása transzparens és a közszolgáltatási kötelezettség ellátásához közvetlenül kötődik;
- 3) nincs túlzott kompenzáció, azaz a posta finanszírozása nem haladja meg a közszolgálati kötelezettsége által szükségessé tett mértéket és így nem tudja kompenzációját keresztfinanszírozásra felhasználni. Ezen harmadik feltétel teljesítésének a számviteli szétválasztás és a konzekvensen alkalmazott könyvelés az előfeltétele.

Ennek hiányában a posta csak az általános feltételek között, mondjuk munkahelyteremtési vagy struktúráváltási céllal kaphat bármiféle támogatást.

#### 5.2.1.2. Távközlés

Az Európai Unióban legkésőbb a 97/33/EK irányelv implementációjának eredményeként azaz az irányelv 23. cikke szerint 1997. december 31-ig, Magyarországon, a koncessziós szerződések lejártáig azaz 2001 végéig az egyetemes szolgáltatás monopóliumokon keresztüli finanszírozása volt meghatározó.

A távközlésben lemaradt Magyarország számára a koncessziós szerződések az azonnali bevételeken túl az elavult távközlési rendszer fejlesztésének eszközét jelentették, ugyanakkor a monopólium biztosította a befektető nyugalmit a versenytársaktól, és érdekeltté tette az elkerülhetetlen fejlesztésekben. Tekintettel arra, hogy ez a finanszírozási technikai az Unióban nyugati felén a régmúlt része, míg hazánkban a piacszerkezetben máig ható közelmúlt, a korábbi magyar helyzet értelmezése releváns.

##### 5.2.1.2.1. Az 1992-2001-ig tartó időszak.

<sup>1010</sup> SFMI-Chronopost ECJ 2003. július 3-i ítélet C/83-01 P, C-93-01 és C-94-01 P- Chronopost SA. 31. bekezdése.

<sup>1011</sup> Application of state aid rules in the postal sector Bernadette FREDERICK DG COMPETITION Case Handler Unit H1 [http://www.abgs.gokontratr/tarama/tarama\\_files/08/SC08EXP\\_Postal\\_sector.pdf](http://www.abgs.gokontratr/tarama/tarama_files/08/SC08EXP_Postal_sector.pdf)

A 2001. december 23-én hatályát veszített, a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény alapján a távközlési szolgáltatás koncesszióköteles tevékenységnek minősült, amely értelmében - összhangban a koncesszió intézményével - a jogosult (vagy jogosultak) adott szolgáltatási területen kizárólagossággal rendelkeztek. A vizsgált téma szempontjából itt a vezeték nélküli távközlési szolgáltatást kell tárgyalnom, hiszen az adott időszakban, főleg annak elején technológiai és tényleges gazdasági elérhetőség szempontjából más fajta távközlési szolgáltatás a fogyasztók szempontjából szóba sem jöhetett.

Az állam a koncessziós szerződésekben a koncesszió jogosultjait terhelő, az ezekben meghatározott fejlesztési, ellátottsági és minőségi követelményeken keresztül igyekezett biztosítani az egyes alapvető távközlési szolgáltatásokhoz való fogyasztói hozzáférést. Az elsősorban a primer körzetben nyújtott szolgáltatásokat szabályozó koncessziós szerződések meghatározták azokat a minimális szolgáltatásokat, amelyek később alapját képezték az Európai Unió elvárásából fakadó egyetemes szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokat. Azaz ekkor még sem egyetemes szolgáltatásról, sem pedig annak finanszírozásáról nincs szó, és így a koncessziós szerződésekben kaptak helyet olyan rendelkezések, amelyek az egyetemes szolgáltatás fogalmával leírt követelmények teljesítését írták elő<sup>1012</sup>, természetesen tekintetbe véve a hazai távközlési infrastruktúra abszolút és relatív technológiai és hozzáférési szempontból vett elmaradottságát. Ironikus, hogy pl. 2. fejezetben a közszolgálati kötelezettség vonatkozásában leírtak szerint a fejlődés jelenleg a közszolgáltatási szerződések irányába mutat, ezt azonban a magyar fejlődés egy korábbi korszakban már megvalósította.

Az egyetemes szolgáltatások intézményesült szabályozásának megszületése (2001) előtti időszakban tehát a koncessziós szerződések tartalmazták azokat a fejlesztési követelményeket, amelyeket a távközlési koncessziós jogosultaknak teljesíteniük kellett a távközlési hálózatok országos fejlesztése érdekében. A koncessziós tevékenységek éves értékelésére jogszabály<sup>1013</sup> hatalmazta fel a létrejövő egységes hírközlési hatóságot, a Hírközlési Főfelügyelet („HIF”) és területi felügyeleit.<sup>1014</sup> Az Állami Számvevőszék is készített jelentést a koncessziós tevékenységekről 2001-ben.<sup>1015</sup>

A koncessziós időtartamot, valamint azon belül a szolgáltatói monopóliumot az állam úgy határozta meg, hogy azzal ösztönözze a beruházásokat, ugyanis azzal számolt, hogy az alapszolgáltatások (a később egyetemesnek nevezett szolgáltatások) zavartalan kiépítéséhez adott idő lejárta után a szolgáltatói verseny megnyitható, így várható az ellátás további tartalmi bővülése és a tarifák csökkenése.

A különböző koncessziós szerződések<sup>1016</sup> azonos mintára épültek fel éppen ezért azonos minőségi és mennyiségi fejlesztési követelményeket tartalmaztak.<sup>1017</sup>

#### **5.2.1.2.2. A távközlési szolgáltatások és hálózatok fejlesztésére vonatkozó követelmények a koncessziós szerződésekben.**

<sup>1012</sup> Ezek a szerződéses kötelezettségek, az egyes primer körzetekre lebontva olyan infrastrukturális fejlesztési kötelezettségeket tartalmaztak, amelyek megvalósulása az állampolgárok egyre szélesebb köre számára tette ténylegesen elérhetővé az egyre magasabb szintű távközlési szolgáltatásokat, ugyanakkor egyéb jogi eszközökkel is igyekeztek biztosítani azt, hogy az infrastruktúra tényleges rendelkezésre állása a fogyasztók számára gazdasági értelemben is elérhető szolgáltatásokat jelenthessen.

<sup>1013</sup> A koncessziós tevékenységek ellenőrzésére az egységes hírközlési hatóságról, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 232/1997. (XII.12.) Korm. rendelet.

<sup>1014</sup> A HIF elnöke évente elnöki utasítást adott ki a koncessziós szolgáltatók ellenőrzésének értékeléséről, ami alapján végezték az éves ellenőrzéseket és értékeléseket, amelyről évente elkészítették a koncessziós távközlési szolgáltató társaságok tevékenységének összefoglaló értékelését.

<sup>1015</sup> Jelentés a koncesszióba adott állami tevékenységek vizsgálatáról. 2001. június.

<sup>1016</sup> A helyi szolgáltatókkal (LTO-K) és az inkumbens Matávval kötött megállapodások.

<sup>1017</sup> De a kizárólagosság idején túl fejlesztési, minőségi követelményeket nem határoz meg egyik koncessziós szerződés sem.

A koncessziós rendszer célja az volt, mint arról fentebb már volt szó, hogy a külföldi magántőke<sup>1018</sup> és know-how bevonásának segítségével fejlessze a közcélú távbeszélő infrastruktúrát.

A MATÁV-ot mind a helyi, mind az országos mind pedig a nemzetközi hívások tekintetében kötelezték az infrastruktúra fejlesztésére és az elérhető szolgáltatásokra vonatkozó – a koncessziós szerződésben előírt – minimum követelmények betartására, a helyi szolgáltatónak pedig értelemszerűen a primer körzetek infrastrukturális fejlesztését kellett elvégezniük.<sup>1019</sup>

Éves bontásban meghatározták a Matáv által biztosítandó közcélú fővonalak számát is.<sup>1020</sup> A koncessziós társaságok a tevékenységük első éveiben elsősorban fővonal fejlesztési feladatokat láttak el. E kötelezettség nem teljesítése esetén a szolgáltatók kötbér fizetésére voltak kötelesek (ez volt az ún. alulteljesítési kötbér).<sup>1021</sup>

A telefonvonalra várakozás csökkentése érdekében azt is előírta a Matáv koncessziós szerződése, hogy az összes olyan helyi körzetben, amelyet a Matáv működtet 1997. január 1-től kezdődően a közcélú távbeszélő-hálózatra való kapcsolódási igények 90%-át 6 hónapon belül, 98%-át pedig 12 hónapon belül teljesíteni kell.<sup>1022</sup>

A koncessziós szerződések kiterjedt és szigorúan kötbérezett<sup>1023</sup> minőségi követelményeket is előírtak, mert a fővonalak kiépítését követően szükségszerűen a minőségi fejlesztések kerültek előtérbe.<sup>1024</sup>

A Matáv vonatkozásában azokat a minimum-szolgáltatásokat is meghatározták, és ez volt az egyetemes szolgáltatás elődje, amelyet minden előfizetőnek biztosítani kellett.<sup>1025</sup> Az egyéb koncessziós szerződések hasonló rendelkezéseket tartalmaztak, mint a Matáv és a helyi szolgáltatók szerződése.<sup>1026</sup>

<sup>1018</sup> A koncessziós társaságokban megmaradó hazai befolyást a magyar részre szülő 25% + 1 szavazati arány előírása biztosította a helyi szolgáltatók tekintetében, valamint a magyar eredetű termékek és szolgáltatások meghatározott arányú igénybevitelének kötelezettsége minden szolgáltatóra vonatkozóan. Ennek nem teljesítése esetén kötbért kellett a szolgáltatóknak fizetni.

<sup>1019</sup> Ennek keretében a szerződésekben szereplő legfontosabb rendelkezések az alábbiak voltak: a koncesszió nemzetközi részével kapcsolatban a cél az volt, hogy Magyarország egy nemzetközi távközlési központ lehessen, amelyhez megfelelő minőségű és mennyiségű technikai berendezésre volt szükség. Ezeknek a felszerelését és használatba vételét a Matáv a koncessziós szerződés hatálybalépésétől számított 2 éven belül köteles volt teljesíteni. A berendezések felsorolását a szerződés D. számú Melléklete tartalmazza.

<sup>1020</sup> Feltéve, hogy volt elég igény ilyen vonalakra. A koncessziós szerződés 5.03. szakasza és E. számú Melléklete.

<sup>1021</sup> Az első években ezek a kötbér összegek még magasak voltak (1995-ben összesen 24 millió), de aztán a fővonalak kiépítettségi szintje 2000 végére a koncessziós szerződés előírásainak megfelelően alakult (1999-ben került sor utójára kötbérfizetésre, mindössze 200.000 ezer forint erejéig, összesen az 5 év alatt pedig 34,62 millió volt a befizetett kötbér).

<sup>1022</sup> Budapest II, IV, XI, XII, XV. kerületében, valamint Budaörs, Törökbálint és Budakeszi térségében ez a kötelezettség már 1995. július 1-től élt. A koncessziós szerződés 5.04. szakasza.

<sup>1023</sup> A kötelezés hatékonyságát jól mutatja a kötbérfizetések évenkénti alakulása. 1995-ben még 116 millió Ft folyt be összesen 5 primer körzetből, 1998-ban már csak 1 primer körzet volt érintett 13 millió Ft kötbér erejéig és 1999-ben már egyáltalán nem került sor kötbérfizetésre, ami azt jelenti, hogy 5 év alatt a szerződésekben előírt összes minőségi követelmény megvalósult. 1995-1998-ig összesen 401 millió Ft folyt be a minőségi követelmények be nem tartása miatt fizetett kötbérből.

<sup>1024</sup> Ezek részletes felsorolását a koncessziós szerződés 5.11 szakasz és F. számú Melléklete tartalmazza.

<sup>1025</sup> Ezek a következők voltak: ügyfélszolgálat; ingyenes segélyhívó számok; ésszerű áron biztosított nyomtatott telefonkönyv; telefonkönyv szolgáltatások a szakminisztérium által jóváhagyott áron a hazai és nemzetközi előfizetők számára. A nyilvános telefonfülkék számát is szigorúan meg határozták. 1995. június 30-ig minden 500 fő alatti településen 1 fülke, az 500 fő felett településeken pedig 500 lakosonként 1 fülkét fel kellett állítani. Az összes ilyen fülke legalább 50%-át a hallássérültek, míg 2%-át a mozgássérültek számára is használhatóvá kellett tenni. A fentiekben túl olyan együttműködési kötelezettség is szerepelt pl. a Matáv szerződésében, amely később jogszabályi rendelkezésekben is helyet kapott. Ilyen volt a más távközlési szolgáltatókkal való együttműködési kötelezettség a hálózat hatékony működtetése és a jogszabályoknak megfelelő összekapcsolás érdekében. Megjegyzendő, hogy a Matáv volt köteles fizetni az összekapcsolási interfészek és berendezések beszerelésének és üzembe helyezésének költségeit.

<sup>1026</sup> Eltérések az alábbi tekintetben voltak: Az összekapcsolási interfészek és berendezések beszerelési és üzembe helyezési költségeinek viselése a távközlő hálózatok összekapcsolásáról, együttműködésén engedélyezéséről, valamint a hálózati szerződésekről szóló 158/1993. (XI. 11.) Korm. rendelet rendelkezései alapján történt. A körzeti koncesszió 8 évre szóló kizárólagossági ideje alatt a szolgáltató köteles volt a nemzeti koncesszionárius gerinchálózatát használni a más primer körzetekhez/távközlési szolgáltatókhoz való kapcsolódáshoz. Az infrastruktúra fejlesztésére vonatkozó követelmények

A minimum-szolgáltatások megfizethetőségét részben a koncessziós szerződésekben<sup>1027</sup> szereplő árszabályozás részben a különböző árrendeletek biztosították. A vezetékes előfizetési díjakat 1994-2001-ig, a mobil előfizetési díjakat pedig 1994-1998-ig rendeleti szinten szabályozták.<sup>1028</sup>

#### 5.2.1.2.4. A monopóliumon keresztüli finanszírozás a magyar távközlésben

A magyar koncessziós rendszer sikeresen emelte Európa egyik leggyéresebb hálózatában a távközlési penetrációt az európai átlag közelébe. Ez a korszak azonban 2001-ben lezárult.

#### 5.2.1.3. Energiaipar

Az energiaipar közszolgáltatási kötelezettségeit Európában továbbra is nagyrészt monopóliumokon keresztül finanszírozzák. Az alábbiakban erről a finanszírozási technikáról esik szó az irányelvek és az egyes fontosabb tagállamok és Magyarország szabályozása alapján.

Az energiaipar monopóliumainak az egész gazdaságban tovagyröző (ú.n. down-stream) hatásai vannak, amelyeket az alábbi két eset jól mutat.

A *Landbouwschap-ügyben*<sup>1029</sup> az üvegházi zöldségtermelőknek a földgázra külön tarifát állapított meg a gázművek, a Gasunie. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy a mezőgazdák szövetsége és a Gasunie külön megállapodott ebben az alacsonyabb árban, de a szerződéses feltételekben a Gasunie nem szabadon állapodott meg, mivel részvényeinek fele köztisztviselők kezében volt.

A kedvező árú energiát felhasználó termelő azután a közösségi piaci versenyben előnnyel léphet fel az energiát piaci áron beszerző termelőkkel szemben. A preferenciális árrendszerek az egész gazdaság működését manipulálhatják, és akár távoli tagállamok más iparágait illetően is versenytorzító hatással járhatnak. Míg azonban az ilyen árrendszereket viszonylag egyszerű „leleplezni”, a velük szembeni fellépés komoly eljárási problémákat vetett föl.

A *Cofaz ügyben* pedig egy Hollandiában a műtrágyagyártók számára alkalmazott preferenciális árrendszer ellen a francia versenytársaik először a Bizottsághoz fordultak,

---

hasonlóak voltak, mint a Matáv szerződésében meghatározottak, azzal a kiegészítéssel, hogy a koncesszionáriusnak (jelen esetben a Matávnak) 1995. január 31-re el kellett érnie a körzetben a nemzeti átlagos vonalsűrűséget, majd tartania kellett – egészen 1999. december 31-ig – az évenkénti 15,55-os növekedési ütemet. Ez országos szinten 14,58 fővonal/100 lakos volt 1993. december 31-én, míg a szentendrei körzetben csak 12,4/100 volt az azonos mutató.

<sup>1027</sup> A Matáv koncessziós szerződése kifejezetten tartalmazza, hogy a 30/1993 (XI.23.) Korm.rendeletben (Árrendelet) szabályozott árak kivételével a Matáv szabadon határozhatja meg a szolgáltatásának díjait, a szakminiszternek történő bejelentés mellett. Lehetőség volt továbbá speciális (általában kezdeményezett és egy rendszeres árfelülvizsgálatra is. A helyi szolgáltatók koncessziós szerződéseit ez a rendelkezés nem tartalmazta, ők teljes mértékben a jogszabályi árakhoz voltak kötve.

<sup>1028</sup> Az első, az 1993/30. (XI.23.) KHM rendeleten alapuló szakaszban a legfőbb cél az árak kiegyensúlyozása volt, hogy azok a tényleges költségeket tükrözzék (sok helyen az előfizetési díjak nem fedezték az előfizetői hozzáférési pont fenntartásának költségeit sem, másutt pedig a hívásdíjak indokolatlanul magasak voltak). Ez a rendelet 1994. január 1-től ársapka jelleggel meghatározta az induló árakat (a hálózati és előfizetői szerződéseken, valamint a bérelt vonali szolgáltatásokon alapuló árakat), majd meghatározta az elkövetkező évekre ezek számításának módját. A második 1998. január 1-től hatályba lépő 31/1997 (XII.20.) KHM rendelet több ponton változtatott a korábbi szabályozáson. Egyrészt különvált az összekapcsolási és a hívásdíjak (előfizetési díj és a tényleges hívások díja) szabályozása, amely ettől kezdve külön-külön jogszabályokban kapott helyet. Másrészt bevezette a termelékenység tényező fogalmát, amely kihatással volt az ármaximumokra. Ekkor jelent meg továbbá az egyetemes szolgáltatás részeként az egységes segélyhívó szolgálat ingyenes elérhetősége is. A helyi szolgáltatók és a Matáv maximum árait a rendelet melléklete tartalmazta tételesen. Itt jelent meg először a kisfogyasztói (kedvezményes) díjsomag is, amely az egyéni (és adott esetben az üzleti) előfizetők számára biztosított kedvezményes előfizetési lehetőséget. A harmadik rendelet az 1/2001. (I.26.) MeHVM rendelet volt, amely igen rövid ideig volt hatályban és hamar, alig egy év után átadta a helyét a jelenleg is hatályos – bár többször módosított – 3/2002. MeHVM rendeletnek, amely 2002. február 1-től tartalmazza az összekapcsolási díjak kivételével a távközlési szolgáltatások árait.

<sup>1029</sup> 67, 68 and 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV, Johannes Wilhelmus van Vliet, the Landbouwschap & Holland Királyság kontra Bizottság [1988] ECR 219. o.

majd amikor elégedetlenek voltak a Bizottság ügyzáró határozatával – mert az azt állapította meg, hogy a Gasunie a gázpiaci árkülönbözetnek megfelelően nyújt alacsonyabb árat a műtrágyatermelőknek -, hosszú eljárási küzdelembe kellett bocsátkozniuk, hogy perképeségüket a Bíróság előtt megalapozzák. Csak ezt követően vált lehetségessé, hogy a Bíróság független szakértőkre hagyatkozva megvizsgálja az átalakított, de még mindig kétszintű holland gázárrendszert, és megállapítsa, hogy a fentiek csak kis részben szolgálhatnak az árkülönbözet indokául és Hollandia olyan támogatást nyújt a holland termelőknek, amivel lehetetlen helyzetbe hozza a francia termelőket még honi piacakon is.<sup>1030</sup>

A szakértők véleménye alapján a Bíróság a Bizottság tényfeltáró munkájának nyilvánvaló hiányossága miatt a határozatot megsemmisítette és az ügyet visszautalta a Bizottsághoz 1990. július 12-i ítéletével. A Bizottság az ügyet újra megvizsgálva 1992. december 29-én arra a döntésre jutott, hogy nem a költségek, hanem a Gasunie nagyfogyasztókkal (a teljes bevétel 30%-a származik tőle) kapcsolatos piaci megfontolásai indokolják az alacsonyabb árat, és ezzel mondta a Bizottság, nem az állami vállalat nyújtott állami támogatást a magántermelőknek, hanem az állami vállalat járt úgy el, ahogy egy profitorientált magánvállalat is eljárta volna. A Bizottság megközelítése szerint ugyanis a nitrát alapú műtrágyákat földgázból (ammónia) állítják elő, és ez a gáz energiatermeléstől eltérő hasznosítása. Míg a gázenergia termelők/felhasználók gyakorlatilag egy nem versenypiacon szerzik be a gázt (1992-ben vagyunk), addig a műtrágyagyártók a között választhatnak, hogy a gázt vásárolják vagy maguk állítják elő. Amennyiben a gáz ára túlzottan megemelkedik, az arra fogja az energiatermelőket kényszeríteni, hogy az ammóniát házilag állítsák elő. A döntés ellen ezúttal Belgium fordult a Bírósághoz, és ezzel kapcsolatban 1996. február 29-én született döntés. A Bíróság ezúttal elfogadta a Bizottság értékelését és abban nem talált hibát. A döntés alapján tehát az állami vállalat által adott kedvezőbb ár sem minősül állami támogatásnak, amennyiben objektív (mikro)gazdasági szempontok indokolják a kedvezményes ár alkalmazását.

#### **5.2.1.3.2. Az Unió szabályozás**

Ahogy arról a 2. fejezetben már szó esett, a Második Villamosenergia Irányelv 3. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy amennyiben egy tagállam pénzügyi ellentételezést, egyéb ellentételezést és kizárólagos jogokat nyújt az általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítéséért, ezt megkülönböztetéstől mentes és átlátható módon kell tennie.

Nehezen képzelhető el, hogy hogyan lehetséges az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtását átlátható módon kompenzációval vagy kizárólagos jogokkal ellentételezni, pályázat híján.<sup>1031</sup> Abban az esetben, ha nem írnak ki pályázatot, a bizonyítás teljesen egyértelműen a tagállamot fogja terhelni abban a kérdésben, hogy az az eljárás, amelynek eredményeként az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozás kiválasztásra került, mennyiben volt megkülönböztetéstől mentes. És ez a bizonyítás nem egyszerű.

A Második Villamosenergia Irányelv 3. cikk (4) bekezdésének ezen értelmezését illetve az Altmark-feltételekkel<sup>1032</sup> egyező értelmezését a Bizottság egy feljegyzésben végrehajtotta.<sup>1033</sup> Az irányelvbe azonban nem illesztettek részletszabályokat a finanszírozás tárgyában.

<sup>1030</sup> 169/84 Cofaz (Compagnie française de l'azote) SA és mások kontra Bizottság [1986] ECR 409. o.

<sup>1031</sup> Ez alól természetesen kivétel az az eset, amikor a rendszerirányító természetes monopólium.

<sup>1032</sup> C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, judgment of 24 July 2003). [2003] ECR I-7747. o.

<sup>1033</sup> Részletekre lásd: NOTE OF DG ENERGY & TRANSPORT ON DIRECTIVES 2003/54 EC AND 2003/55 EC ON THE INTERNAL MARKET IN ELECTRICITY AND NATURAL GAS, PUBLIC SERVICE OBLIGATIONS 16.1.2004, 6. pont, hozzáférhető a <http://europa.eu.int/comm/energy/library/438.pdf> honlapon

Az alábbiakban Magyarország és röviden néhány Uniós tagállam villany- és gázrendszerének finanszírozásáról lesz szó.

### 5.2.1.3.3. Magyarország

#### 5.2.1.3.3.1. Villamosenergia

Magyarországon a tanulmány írásakor a villamos energia piacon sem az Első Villamosenergia Irányelv,<sup>1034</sup> sem a Második Villamosenergia Irányelv<sup>1035</sup> értelmezésében nem beszélhetünk köz- illetve egyetemes szolgáltatásról,<sup>1036</sup> noha ahhoz hasonló intézmények a magyar szabályozásban gyakorlatilag a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról szóló 1994. évi XLVIII. törvény (Régi VET)<sup>1037</sup> óta léteznek, és ezzel együtt ezek kompenzálása is létezik.

Az Első és Második Villamosenergia Irányelvek által hivatkozott köz- illetve egyetemes szolgáltatás intézményrendszerének – és kompenzációjának – bevezetésére a jövőben kerülhet majd sor, párhuzamosan az új villamosenergia-piaci modell kidolgozásával és megvalósításával.

A Régi VET 48. § (1) bekezdése értelmében a szolgáltatót az engedélyben meghatározott működési területen kizárólagos szolgáltatási jog és kötelezettség terhelte, méghozzá hatósági áron, a közüzemi célú termelést pedig kötelezően fel kellett ajánlania a szállítónak.<sup>1038</sup> A Régi VET a kötelező ellátás felelősségét az engedélyesekre telepítette, cserébe pedig területi kizárólagos jogot biztosított a számukra.<sup>1039</sup>

A 2001. évi VET<sup>1040</sup> továbbra is a teljes körű, közüzemi szerződésen alapuló kötelező villamos energia-ellátás talaján állt, de kezeli a versenypiac és a közüzem együttélését. A közszolgáltatási kötelezettség – amely a kettős (azaz közüzemi és szabadpiaci) modell sematikus ábrájának<sup>1041</sup> bal oldalán látható – az uniós közszolgáltatási fogalomnak nem felel meg.

<sup>1034</sup> Az Európai Parlament és a Tanács a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 96/92/EK irányelve  
<sup>1035</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

<sup>1036</sup> A Régi VET-hez fűzött általános indoklás szerint „A villamosenergia szolgáltatás lényegét tekintve közszolgáltatás”, ez a fogalom nem felelt meg a Régi Villamosenergia Irányelv közszolgáltatás fogalmának. A magyar jogalkotó felismerte azt, hogy a villamos energia-szállítás és szolgáltatás természetes monopóliumot képez, amely – mivel a fogyasztónak nincs választási lehetősége - kizárólag piaci eszközökkel nem vagy nem megfelelően befolyásolható, másrészt azt, hogy a természetes monopóliumhelyzetben lévő közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó szabályozásnak ki kell elégítenie bizonyos követelményeket.” Ezek a következők: (a) a termelés illetve import beszerzés, a szállítás és szolgáltatás között fennálló keresztfinszírozás átláthatóságának biztosítása; (b) a szolgáltatás a tarifális (államilag meghatározott díjon vételező) fogyasztók felé igénykielégítési kötelezettség terheli; (c) a villamos energia szolgáltatási díjnak fedezetet kell benyújtani a hatékonyabban működő szolgáltatók indokolt befektetéseinek, költségeinek megtérülésére és a működésükhöz szükséges nyereségre, valamint d) a természetes monopóliumhelyzetben lévő szállító és szolgáltatók kapcsolatban olyan közigazgatási intézményrendszert kell kialakítani, amely alkalmas az esetleges visszaélések megelőzésére, a fogyasztói érdekek védelmére.

<sup>1037</sup> 1994-ben a villamosenergia fejlesztéséről, átviteléről és elosztásáról szóló 1962. évi IV. törvényt a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásáról szóló 1994. évi XLVIII. törvény (Régi VET) váltotta fel.

<sup>1038</sup> Régi VET, 41. § (1) bekezdés

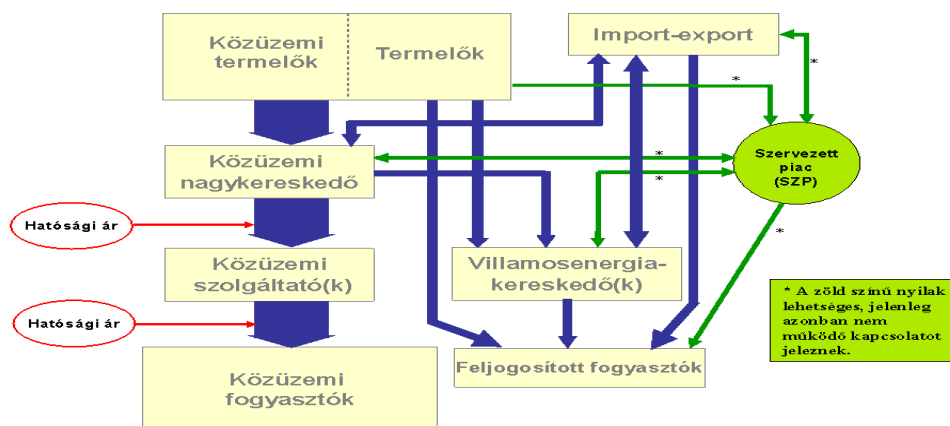
<sup>1039</sup> Régi VET, 21. § (1) bekezdés: „a működési engedély a) a villamos energia szállítására, b) meghatározott területen a villamos energia közcélú szolgáltatására kizárólagos jogot biztosít.”

<sup>1040</sup> 2001. évi CX törvény a villamos energiáról

<sup>1041</sup> Forrás: Magyar Energia Hivatal honlapja: [www.eh.gokontra.hu](http://www.eh.gokontra.hu)



**JELENLEGI KETTŐS (HIBRID) MODELL**  
**2005. február**



Az Új VET a Régi VET logikájához hasonlóan megmarad a kizárólagos jogok biztosításánál. A hatályos szabályozás értelmében a villamosenergia-ellátás mint alapvető közellátás, a közüzemi szolgáltatás körébe tartozik; ennek megfelelően a közüzemi szolgáltatás feladatait ellátó vállalkozások kijelölésére van szükség, amelyek a fogyasztók egy köréhez (meghatározott területhez) kapcsolódó kizárólagos szolgáltatási kötelezettséget és jogot kapnak.<sup>1042</sup>

A tanulmány írásakor már folyamatban van ugyanakkor az új villamos energia piaci modell kidolgozása.<sup>1043</sup> A Modelljavaslat bevezeti az egyetemes szolgáltató valamint a végső menedékes szolgáltató intézményét. A végső menedékes szolgáltatóként kijelölt engedélyes - pl. az egyetemes szolgáltatási alapból - kompenzációt igényelhet majd máshonnan meg nem térülő költségeinek fedezésére, ami nem azonos az alacsonyan meghatározott végső menedékes szolgáltató villamosenergia-ellátási szerződéses ár ellensúlyozására vennék igénybe.

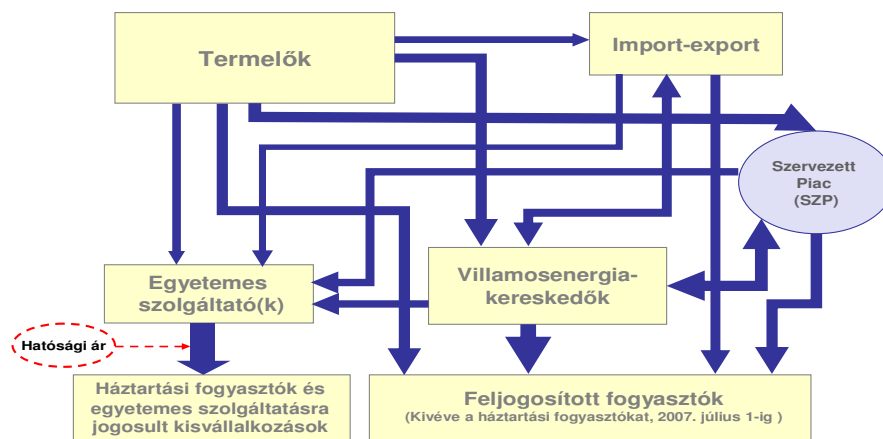
Az egyetemes szolgáltató javasolt piaci modellben betöltendő helyét az alábbi ábra<sup>1044</sup> mutatja:

<sup>1042</sup> A közüzemi nagykereskedőn (Magyar Villasművek ZRt.) és a közüzemi szolgáltatókon kívül az Új VET a rendszerirányítónak (MAVIR Rt.) is kizárólagos jogot és kötelezettséget biztosít.

<sup>1043</sup> JAVASLAT AZ ÚJ VILLAMOSENERGIA-PIACI MŰKÖDÉSI MODELL KIALAKÍTÁSÁRA (szakmai konzultációt követő 2. sz. változat) (Villamosenergia Modelljavaslat), hozzáférhető a [http://www.eh.gokontra.hu/gcpdocs/200603/microsoftwordmodell\\_2szvlt\\_honlapra.pdf](http://www.eh.gokontra.hu/gcpdocs/200603/microsoftwordmodell_2szvlt_honlapra.pdf) honlapon

<sup>1044</sup> Forrás: Villamosenergia Modelljavaslat

### JAVASOLT SZABADPIACI MODELL Villamos energia és teljesítmény



A Modelljavaslat az egyetemes szolgáltatók támogatására több lehetőséget is felvázol: nevezetesen a díjakban manifesztálódó, adókkal megvalósítandó valamint a pénzalapokon keresztül biztosított ellentételezést.

#### (a) Díjak

A befagyott költségek kompenzálásának logikájához hasonlóan az egyetemes szolgáltató tevékenységét a rendszerhasználati díjba beépített, és így valamennyi fogyasztóra áthárított szociális támogatás kompenzálná. A szociális támogatási díjat a rendszerirányító gyűjtené be és fizetné ki az egyetemes szolgáltatóknak, így kompenzálva a támogatásra szoruló fogyasztók ellátásából adódó esetleges többletterheket.<sup>1045</sup>

#### (b) Adók

Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség adókon keresztüli finanszírozásának a fentiekkel szemben az lenne előnye, hogy kevésbé torzíja a hatékony versenypiacot.

#### (c) Egyetemes szolgáltatási alap

A harmadik változat az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Kassához hasonló pénzalap létrehozása. Ebbe a pénzalapba a kereskedők a villamos energia értékesítéséből származó éves árbevételük jogszabályban meghatározott hányadát fizetnék be. Az alap bevételeit kizárólag a szociális támogatásra szoruló fogyasztók támogatására valamint az alap működését szolgáló költségek fedezetére lehetne majd fordítani. A Modelljavaslat alapján ezt a pénzalapot is a rendszerirányító kezelné, és kizárólag az egyetemes szolgáltató(k) és az érintett kereskedők, és kizárólag olyan - a szociálisan rászoruló fogyasztók részére nyújtott szolgáltatásból adódó - többletterhet jelentő, indokolt és elismert kiadásainak mérséklésére vehetik igénybe, amely üzleti alapon folytatott tevékenységükkel szembeállított racionális kiadásaikhoz képest méltánytalan.

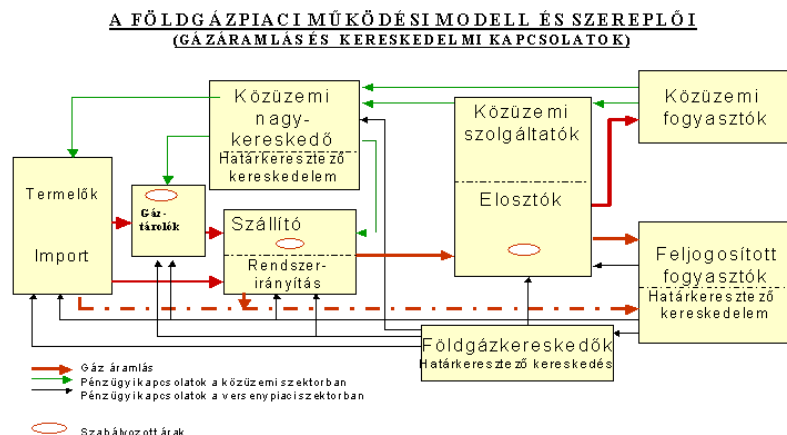
### 5.1.3.3.2. GÁZ

<sup>1045</sup> Az USA egyes államaiban (ilyen pl. Pennsylvania) külön szociális tarifa nincs, helyette azonban - szövetségi és állami szinten számos segélyprogram létezik a szociálisan rászoruló fogyasztók energiafogyasztásával kapcsolatos terhek csökkentésére.

Magyarországon a villamosenergia és gázpiac szabályozása, fejlődése és a piacnyitás folyamata – hasonlóan az Európai Unió energiapiacaihoz – szinte párhuzamosan halad. A tanulmány írásakor a gázpiacon ugyanaz a helyzet, mint az árampiacon, azaz sem az Első<sup>1046</sup> sem a Második Gázirányelv<sup>1047</sup> értelmében vett köz- illetve egyetemes szolgáltatásról nem beszélhetünk. A gázpiac is szerkezetváltáson megy át a Gázpiaci Modelljavaslat azonban eléggé semmitmondó.

Az 1994-ben elfogadott Régi GET, a közüzemi gázszolgáltatás tekintetében elsőként elégitette ki a közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó szabályozásokkal szembeni nemzetközi követelményeket. Ez a természetes monopolhelyzetben lévő gázszolgáltatót kötelezte az új fogyasztói igények, valamint a fogyasztói többletigények diszkriminációmentes kielégítésére. Ennek nyomán a gázszolgáltatók a gázszolgáltatásba már bekapcsolt és általuk ellátott településekre kaptak kizárólagos szolgáltatási jogosultságot.<sup>1048</sup>

Az Új GET<sup>1049</sup> továbbra is fenntartja a meghatározott engedélyeseknek biztosított kizárólagos jogosultságokat.<sup>1050</sup> A tanulmány írásakor működő kettős (azaz közüzemi és szabadpiaci) modellt az alábbi sematikus ábra<sup>1051</sup> szemlélteti:



E hibrid modellben egyfelől a közüzemi nagykereskedőnek kizárólagos jogosultsága van, másfelől ellátási kötelezettség terheli a közüzemi szolgáltatóval szemben a közüzemi fogyasztók ellátásához szükséges gázmennyiség és teljesítmény mértékéig.<sup>1052</sup> Ugyanez irányadó a közüzemi szolgáltatóra is az engedélyében meghatározott településeken lévő fogyasztók tekintetében.<sup>1053</sup>

Amennyiben tehát egy adott területre valamely szolgáltató kizárólagos elosztási jogot szerzett, más potenciális szolgáltató akkor sem kaphat engedélyt az adott területen elosztóvezeték létesítésére, ha ott ténylegesen nem is létesült vezeték, vagy a rendelkezésre

<sup>1046</sup> Az Európai Parlament és a Tanács a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 98/30/EK irányelve

<sup>1047</sup> Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

<sup>1048</sup> Régi GET 9. § (4) bekezdés valamint vö. villamosenergia-szolgáltatók, amelyeknek a kizárólagos joga működési területtől és nem a már bekapcsolt fogyasztóktól függ.

<sup>1049</sup> 2003. évi XLII. törvény a földgázellátásról

<sup>1050</sup> Ennek az az oka, hogy a jogalkotó álláspontja szerint a földgázellátás alapvető közüzemi szolgáltatásnak minősül, és a folyamatos és biztonságos közüzemi gázszolgáltatás érdekében a közüzemi szolgáltatásban résztvevő vállalkozásoknak engedélyükben a fogyasztók meghatározott köréhez kapcsolódóan kizárólagos szolgáltatási jogosultságot kell biztosítani, ennek ellentételezéseként pedig ellátási kötelezettséget kell előírni.

<sup>1051</sup> Forrás: Magyar Energia Hivatal honlapja: [www.eh.gokontra.hu](http://www.eh.gokontra.hu)

<sup>1052</sup> Új GET 33. § (1) bekezdés

<sup>1053</sup> Új GET 34. § (1) bekezdés

álló elosztórendszer kapacitása nem teszi lehetővé a felhasználói igények kielégítését.<sup>1054</sup> A hatályos szabályozás felülvizsgálata azért is szükséges, mert az nem felel meg az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésébe foglalt arányossági követelménynek sem.<sup>1055</sup>

A tanulmány írásakor a MEH új magyar gázpiaci modellt dolgoz ki.<sup>1056</sup> A Villamosenergia Modelljavaslatához hasonlóan a Gázpiaci Modelljavaslat is bevezeti az egyetemes szolgáltató fogalmát, azzal azonban, hogy az – tartalmilag – a végső menedékes szolgáltatónak felel meg.<sup>1057</sup>

Az alábbiakban röviden – csak a finanszírozás szempontjából – bemutatom a magyarhoz sokban hasonló szlovén villamosenergia és gázpiacot. A kevésbé liberalizált francia piacot részben itt, részben lejjebb és a teljesen liberalizált brit piacot a pénzalapon keresztül történő kompenzáció körében mutatom be.

#### 5.2.1.3.4. SZLOVÉNIA

##### 5.2.1.3.4.1. Villamosenergia

A tanulmány írásakor a szlovén villamosenergia szektorban<sup>1058</sup> is a közüzemi és a liberalizált piac kettősségére épülő modell jellemző. A teljes piacnyitás tervezett időpontja 2007. július 1.<sup>1059</sup>

A villamosenergia szállítás területén a szlovén Energiatörvény 20. szakasza az alábbi kötelező közszolgáltatásokat határozza meg: (i) átviteli rendszerirányítási tevékenység; (ii) elosztói rendszerirányítási tevékenység<sup>1060</sup>; (iii) szállítás nem feljogosított fogyasztók részére, valamint (iv) a villamosenergia piac működtetése.

Ezen felül az ún. Köszolgáltatási Törvény<sup>1061</sup> alapján a közszolgáltatás alapvető közszükségletet elégít ki, amelynek állandó, megszakítás nélküli nyújtását közérdekből a Szlovén Köztársaság biztosítja, mivel a kereslet piaci alapú kielégítése nem lehetséges. A közszolgáltatás nyújtásának módját valamint finanszírozásának forrásait a kormány rendeletekben határozza meg.

<sup>1054</sup> A kizárólagos jogok ilyen értelmű biztosítása és az azok megerősítését eredményező jogértelmezési gyakorlat így lehetetlenné teszi a földgázelosztás tevékenységének piacán a verseny kialakulását, és ezáltal nemcsak az új infrastrukturális beruházásokat akadályozza, hanem a felhasználói valamint a fogyasztói érdekek érvényesülését is.

<sup>1055</sup> Kialakulhat olyan helyzet, hogy miközben az elosztói engedélyest kizárólagos jog védi attól, hogy a területén más engedélyes elosztóvezeték létesítsen, ő maga mégsem köteles az engedélyben meghatározott területen az elosztást biztosítani. Ez a lehetőség indokolatlanul hozza hátrányos helyzetbe azokat az igénylőket, akiknek a földgázellátásba való bekapcsolása – vagy földgázigényük növekedése esetén ezen megnövekedett igényeket kielégítő kapacitás biztosítása – nem megoldott. A már meglévő engedélyesnek biztosított kizárólagos jog ebben az esetben indokolatlanul zárja ki a versenyt olyan területen is, ahol az engedélyes nem végez földgázelosztási tevékenységet, a versenytársak viszont hajlandók lennének piacra lépni. Az ilyen mértékű, aránytalan és indokolatlan versenykorlátozás ellentétben áll a GET preambulumban meghatározott célkitűzésekkel.

<sup>1056</sup> JAVASLAT a magyar gázpiac működési modelljére, 2006. június (Gázpiaci Modelljavaslat), hozzáférhető a [http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200606/microsoftwordmkdsimodell\\_2.pdf](http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200606/microsoftwordmkdsimodell_2.pdf) honlapon

<sup>1057</sup> A Gázpiaci Modelljavaslat értelmében mindaddig, amíg nem kerül sor a pályázat alapján kiadott egyetemes szolgáltató működési engedélyek hatályba lépésére (de legfeljebb három évig), a Gázpiaci Modelljavaslat a közüzemi szolgáltatók részére kizárólagos egyetemes szolgáltatási kötelezettséget írma elő a legfeljebb 100 m<sup>3</sup>/h mennyiséget lekötő kisvállalkozások felé. A regionális kizárólagosságon túlmenően a Gázpiaci Modelljavaslat nem vázol fel alternatívát pénzügyi kompenzációra. A Gázpiaci Modelljavaslat a jelenlegi közüzemi szolgáltatáshoz hasonló területi megosztású – regionális – egyetemes szolgáltatók kialakítását célozza meg. A regionalitás preferálásának az az indoka az egyetemes szolgáltatók közötti országos szintű verseny az egyetemes szolgáltatók kereskedelmi engedélyén keresztül is megvalósulhat.

<sup>1058</sup> A szlovén kormány 2004. április 5-én hozott határozatot a Nemzeti Energia Programról, majd 2004. április 23-án módosította az Energiatörvényt ENERGETSKI ZAKON(uradno prečiščeno besedilo)(EZ-UPB1) No 26/05, szlovén nyelven hozzáférhető a <http://www.uradni-list.si/1/online.jsp?urlid=200526&dhdid=74830> honlapon

<sup>1059</sup> A jelen fejezetben foglaltak forrása: REPORT ON THE ENERGY SECTOR IN SLOVENIA FOR 2004, 2005. július 1., Javna Agencija RS za energijo

<sup>1060</sup> A piacon öt regionális szolgáltató működik, az Elektro Celje d. d., az Elektro Gorenjska d. d., az Elektro Ljubljana d. d., az Elektro Maribor d. d. valamint az Elektro Primorska d. d.

<sup>1061</sup> UKAZ o razglasitvi zakona o javnih agencijah (ZJA) No 52/2002 szlovén nyelven hozzáférhető a <http://www.uradni-list.si/1/online.jsp?urlid=200252&dhdid=42477> honlapon

Az átviteli és az elosztói rendszerirányító által nyújtott közszolgáltatások finanszírozásának forrása a rendszerhasználati díj,<sup>1062</sup> amely a nem feljogosított fogyasztók által fizetendő teljes díj egyik eleme.<sup>1063</sup> A szlovén villamos energia tőzsde - a Borzen - közszolgáltatási tevékenységét<sup>1064</sup> a szlovén kormány által jóváhagyott és valamennyi rendszerhasználóra hárított rendszerhasználati díjből finanszírozzák.

#### **5.2.1.3.4.2. Gáz**

A gázszektorban a háztartási fogyasztók ellátása 2007. július 1-ig – azaz a teljes piacnyitásig – „közszolgáltatás”-nak minősül.

A közszolgáltatások körét az Energiatörvény határozza meg. Az átviteli rendszerirányítási tevékenységet a jogszabály kötelező nemzeti közszolgáltatásnak minősíti. A raktározási rendszerirányítási tevékenységet, az LNG terminál rendszerirányítási tevékenységet valamint a piacszerzési tevékenységet mint választható közszolgáltatási tevékenységet határozza meg a törvény, de ezek tekintetében 2004-ben nem került sor koncessziós jog biztosítására, tekintettel arra, hogy e tevékenységek ellátására nem merült fel piaci igény.

A kötelező és választható közszolgáltatás maximum 35 évre biztosított koncesszió alapján nyújtható, ez a koncesszió azonban nem jár egyben kizárólagos jog biztosításával. Az elosztói rendszerirányítási tevékenység valamint a gázszállítás háztartási fogyasztók részére választható helyi közszolgáltatás, amelyet vagy a helyi közösség és a koncesszió jogosultja közötti koncessziós megállapodás keretében vagy a helyi közösség által alapított közvállalkozás által nyújtható.<sup>1065</sup>

A posta és az energiapiacok után a közlekedés monopolfinanszírozását mutatom be.

#### **5.2.1.3.5. Franciaország**

##### **5.2.1.3.5.1. Villamosenergia**

Franciaországban<sup>1066</sup> a villamosenergia-ipar 1946-ban bekövetkezett államosítását követően a termelés, az átvitel és az elosztás területén az Electricité de France („EDF”) monopóliuma érvényesült. A 2000. február 10.-i 2000-108. számú, a villamosenergia közszolgáltatás modernizációjáról és fejlesztéséről szóló törvény<sup>1067</sup> lépcsőzetes piaci liberalizációt kezdett.<sup>1068</sup>

<sup>1062</sup> Szlovéniában a rendszerhasználati díj postabélyeg alapon és nem ügyletspecifikusan van meghatározva, ami azt jelenti, hogy valamennyi fogyasztó azonos díjat fizet. A rendszerhasználati díj az alábbi elemekből tevődik össze: átviteli rendszerhasználati díj; elosztási rendszerhasználati díj; a járulékos szolgáltatások rendszerhasználati díja; az energiaügynökség működési költségei; preferenciális szállítási díjelem, valamint az ügyletregisztrációs díjelem. Ezek közül az 1. a 2. és a 6.-os fedez „közszolgáltatás”-t.

<sup>1063</sup> A rendszerhasználati díjat árszabályozási időszakonként a Javna Agencija RS za energijo – a szlovén energiaügynökség – határozza meg az általa kidolgozott és jogszabályi formában közzétett módszertan alapján – többek között – azzal a céllal, hogy a villamosenergia szolgáltatás szintjét javítsa vagy fenntartsa (ideértve a meghatározott minőséget) valamint biztosítsa a díjak átláthatóságát.

<sup>1064</sup> Ez a bilaterális villamosenergia ügyletek nyilvántartása

<sup>1065</sup> 2004-ben 45 helyi közösség élt a koncesszió lehetőségével, 15 pedig a közvállalkozás alapításának lehetőségével.

<sup>1066</sup> Ez az alpontr. Fazekas Orsolya kutatásaira is alapul.

<sup>1067</sup> Loi n°2000-108 du février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, francia nyelvű szövege hozzáférhető a <http://www.legifrance.gouvkontrafr/WAspad/Ajour?nor=ECOX9800166L&num=2000-108&ind=4&laPage=1&demande=ajour> honlapon

<sup>1068</sup> Forrás: Electricity Liberalisation in France: Slow Start, High Pace, hozzáférhető a <http://www.herbertsmith.com/Publications/archive/2001/enr30nov2001.htm> honlapon

A francia villamosenergia szektorban továbbra is központi szerepet játszik az EDF. Tevékenységét jogszabály is szabályozza, és az állammal is megállapodást kötött,<sup>1069</sup> aminek megkötését és részben tartalmát is jogszabály írja elő.<sup>1070</sup>

Az EDF tevékenységei közül a rendszerirányítás és a nem feljogosított fogyasztók (ideértve a feljogosított státuszukkal élni nem kívánó fogyasztókat is) ellátása monopoltevékenység, ellentétben a termeléssel és a kereskedelemmel, amely liberalizált:

**a) a rendszerirányítás** - Az átviteli rendszerirányítást az RTE EDF Transport, az elosztói rendszerirányítási tevékenységet pedig Franciaország területének 95%-án az EDF Réseau Distribution látja el. Mindkettő kötelezettségeit a Szerződés határozza meg. A kötelezettségek teljesítésének ellentételezése mindkét esetben a rendszerhasználati tarifákból történik.<sup>1071</sup>

**b) a feljogosított fogyasztók ellátása** - A Szerződés tartalmazza a feljogosított fogyasztókkal szemben alkalmazott tarifák meghatározásának alapelveit. Eszerint a tarifa egyik eleme a rendszerhasználati díjkomponens,<sup>1072</sup> amelyet a CRE<sup>1073</sup> javaslatára az energiaügyi, a gazdasági és a pénzügyminiszter együttesen határoz meg.

**c) szolgáltatás/elosztás** - Jogszabályi alapon a szolgáltató – elosztói rendszerirányító – a területén kizárólagos joggal rendelkezik.

A törvény értelmében a villamosenergia közszolgáltatás célja Franciaország területén – többek között - a villamosenergia-ellátás biztonságának az általános érdekekkel összhangban történő biztosítása. A részletesen meghatározott közszolgáltatási kötelezettség - a fentiek szerint - főként az EDF-et, kisebb mértékben pedig a helyi szolgáltatókat terheli,

#### 5.2.1.3.5.2. Gáz

Franciaországban a gáz szektor struktúrája az Első<sup>1074</sup> és a Második<sup>1075</sup> Gázirányelv implementálásával az elmúlt években jelentősen átalakult: megvalósult az egységes energiapiac.

Az Első Gázirányelvet a LOI 2003, a Második Gázirányelvet a „Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques” et gazières ültette át a francia jogrendszerbe.

Végül a “Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant es orientations de la politique énergétique” az energiapolitika irányelveinek a franciaországi gáz szektor működésére vonatkozó egyes rendelkezéseit pontosítja.

A francia gázpiac 2004. július elsejével minden nagyfogyasztó számára megnyílt, 2007. július elsejétől pedig valamennyi fogyasztó feljogosítottá válik.

A “LOI n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie” 16. Cikke értelmében - az ugyanezen cikkben részletesen meghatározott -

<sup>1069</sup>Contrat de Service Public entre l'État et EDF (24-10-2005), francia nyelvű szövege hozzáférhető a <http://www.edf.com/12i/Accueil/fr/EngagementsdEDF/Les20engagementsdeservicepublic.html> honlapról

<sup>1070</sup>Francia nyelvű szövege hozzáférhető a <http://www.legifrance.gouv.kontrafr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0300221L> honlapon

<sup>1071</sup>Ld. Szerződés II.3 szakasz

<sup>1072</sup>Tarif d' utilisation des réseaux publics, azaz a „TURP”.

<sup>1073</sup>Commission de Régulation de l'Énergie

<sup>1074</sup>Az Európai Parlament és a Tanács a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 98/30/EK irányelve

<sup>1075</sup>Az Európai Parlament és a Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

közszolgáltatási kötelezettség terheli a cseppfolyós gáz (LNG) kitermelőket, az átviteli és az elosztói rendszerirányítókat, a szolgáltatókat valamint a tárolási koncesszió jogosultjait.

A közszolgáltatási kötelezettségek pontos mibenlétét – az egyes piaci szereplőkre vonatkozóan rendeletek, egyéb alacsonyabb rendű jogszabályok, valamint a vonatkozó engedélyek határozzák meg. A gáztermelés és a gáz(nagy)kereskedelem<sup>1076</sup> terén nincs ellentételezés. A gáztárolást és gázszolgáltatást<sup>1077</sup> koncessziós szerződések keretében végzik. A koncesszorokat közszolgáltatási kötelezettség terheli, de költségeiket a szerződés alapján fedezik. A szállítási tevékenységet Franciaországban három szállító végzi,<sup>1078</sup> ezek közül a CFM a nem feljogosított fogyasztók ellátása, A TGIF Aquitániában kizárólagosan jogosult a gázszállításra.<sup>1079</sup> Tehát ebben a körben a kizárólagos joggal is kompenzálják a közszolgáltatási kötelezettség teljesítését.

#### 5.2.1.4. Szárazföldi közlekedés

A Tanács 1969. június 26-i 1191/69/EGK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről<sup>1080</sup> ismerte a szolgáltatás koncessziós szerződésben történő biztosítását, de az ilyen szerződés időbeli hatályát nem maximálta.

A 1191/69-es rendelet helyébe lépő rendelet tervezete a Tanács az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról<sup>1081</sup> 4. cikkében foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy milyen időtartamra lehet kizárólagos jogot biztosító koncessziós szerződést kötni. A 4. cikk szerint a szerződések időtartama autóbuszos szolgáltatások esetén nem haladhatja meg a nyolc évet, vasúti közlekedési szolgáltatások esetén pedig a tizenöt évet. A több különböző közlekedési eszközre kiterjedő koncessziós szerződések időbeli hatálya pedig legfeljebb tizenöt év lehet, amennyiben a vasúti közlekedés a kérdéses szolgáltatások értékének több, mint 50 %-át képviseli.<sup>1082</sup> Az eszközök amortizációs feltételeire figyelemmel, a koncessziós szerződés időtartama legfeljebb a felével meghosszabbítható, ha a szolgáltatás szempontjából jelentős eszköz amortizációs időszaka hosszú, feltéve, hogy azt kizárólag a közszolgáltatási szerződés tárgyát képező közlekedési szolgáltatásokhoz használják.

#### 5.2.1.5. A kikötői szolgáltatások

Mint arról a 2. fejezet 2.4. pontjában Hoolyhead vonatkozásában szó esett, a kikötők gyakorta alapvető eszköznek tekinthetők (ahol a 2. fejezet 2.3. pontja szerint kudarcot vall a piac). Mint az a 2. fejezet 2.13.6.2. pontjában olvasható a közösségi kikötőkben sok a kizárólagos vagy különleges jog.

Mint azt a 2. fejezet 2.13.6.2. pontjában a fentebb idézett esetek vonatkozásában leírtam, a kizárólagos jog a Corsica Ferries ügyben a révkalauzi szolgáltatásokhoz, a Merci ügyben a

<sup>1076</sup> Décret n°2004-250 du 19 mars 2004 Décret relatif à l'autorisation de fourniture de gaz <http://www.legifrance.gouvkontrafr/texteconsolide/RIHID.htm> honlapon

<sup>1077</sup> LOI n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie <http://www.legifrance.gouvkontrafr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0200139L> honlapon

<sup>1078</sup> Franciaország területén 2004 végéig három szolgáltató biztosította a gáz szállítást: törvényi felhatalmazásnak megfelelően megvásárolták azokat a hálózatokat, amelyeket korábban a GDF, a Total Transport Gaz de France és a Gaz du Sud-Ouest üzemeltettek. A CFM szintén jogosult volt szállításra. 2004 végén a GDF és a Total Transport Gaz de France megegyezést írtak alá, amellyel megszüntették kereszttérdekltségüket a CFM-ben.

<sup>1079</sup> Forrás: [http://www.senat.fr/rap/102-016/102-016\\_mono.html#toc64](http://www.senat.fr/rap/102-016/102-016_mono.html#toc64)

<sup>1080</sup> 1969.06.28. Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja L 156. szám

<sup>1081</sup> 2000/0212 (COD) 11508/05 TRANS 155 CODEC 657 (2005. július 25.) A Tanács az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról

<sup>1082</sup> A rendelettervezet interneten található fordításának tervezete értelemzavaró hibáktól hemzseg és a fordítói gondatlanság szomorú példája.

ki-és berakodáshoz kapcsolódott, míg az Enirisorse ügyben<sup>1083</sup> a kikötői infrastruktúrához illetve annak használatához. E kikötőkben az egyes kikötői közszolgáltatásokat illetve magának a kikötőnek a fennmaradását a kizárólagos jogokkal tartották fent, és ez azóta is jellemző az Unió tengeri kikötőiben. E kizárólagos jogok különböző időkben és helyeken különböző általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozását biztosították.

Az Európai Bizottság 2000. óta liberalizálni próbálta<sup>1084</sup> a kikötői szolgáltatásokat, de az Európai Parlament 2003-ban, majd 2006-ban is elutasította<sup>1085</sup> a kikötői szolgáltatások liberalizációjáról szóló irányelvtervezetet. A tervezet<sup>1086</sup> 7. cikke szerint a kikötői szolgáltatás engedély alapján nyújtható. A 8. cikk szerint az engedélyt hatósági eljárásban adják, a 9. cikk szerint transzparens eljárásban, amennyiben a kiadható engedélyek száma korlátozott. A 12. cikk az engedélyek maximális időbeli hatályát határozza meg, ami többek között a befektetés mértékétől függően is változik. A 16. cikk a transzparencia szabályok alkalmazását írta volna elő az engedélyekesekre. A 17. cikk azt írta volna elő, hogy a Bizottság az irányelv hatálybalépését követő egy éven belül állami támogatási iránymutatást bocsát ki. A 18. és 19. cikk külön számviteli szétválasztási szabályokat állapított volna meg illetve ezt a transzparenciát a kikötői hatóságra is kiterjesztette volna.

A közlekedési ügyekért felelős uniós biztos Jacques Barrot megfontolás után visszavonta a javaslatot<sup>1087</sup>, amely mellett egyébként egyetlen parlamenti csoport sem állt ki. Ez azt jelenti, hogy legalább középtávon a kikötői szolgáltatások körében fennmarad a 2. fejezetben már ismertetett kizárólagos jogokkal történő finanszírozás, bár a Bizottság a közlekedési Fehér Könyvében szereplő és 2010-ig megvalósítandó terveket nem adta fel.<sup>1088</sup> Ugyanakkor, mint azt a Bíróság a Merci ügyben megállapította, a kizárólagos jog nem hozhat létre olyan helyzetet, amelyben a monopolista visszaél a helyzetével (például indokolatlanul és kárt okozva megtagadja a kirakodást).

#### 5.2.1.6. Tengeri fuvarozás

A Bizottság 1997-es iránymutatása a tengeri fuvarozással kapcsolatos állami támogatásokról<sup>1089</sup> az öt évnél hosszabb időtartamra kötött közszolgáltatási szerződéseket a Bizottság magánmonopóliumként kezeli, ezért az ilyen illetve ennél hosszabb távú szerződéseket elkerülendőnek tartja. A közszolgáltatási szerződésben harmadik személy fuvarozók piacralépése korlátozható, amennyiben a szerződést nyilvános pályázat eredményeként kötötték és nem volt jelentkező a szolgáltatás nyújtására, illetve általában sincs versengő szolgáltató, és a folyamat megfelel az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésének (már ami a megbízást illeti). Azaz a tengeri fuvarozás terén is csak annyiban nyújtható legfeljebb öt éves időtartamra kizárólagos jog, amennyiben a kizárólagos jog nem vezet a verseny gyengüléséhez (mert egyébként sincs verseny) ugyanakkor a szolgáltató részbeni pénzügyi ellentételezését és befektetésének megtérülését megfelelő módon legalább részben biztosítja

<sup>1083</sup> Enirisorse kontra Administratione delle Finanze, [2003] ECR I-14243..o.

<sup>1084</sup> A vita során Strasbourgban több ezer dokkmunkás tüntetett a tervezett jogszabály ellen. A francia rendőrség könnygázt és vízágyúkat is bevetett a demonstrálókkal szemben.

<sup>1085</sup> 2003. november 20-án az EP 209-229-16 arányban utasította el a már a parlamenti-tanácsi egyeztető eljárás is átment első tervezetet. Az Európai Bizottság ezután újabb javaslattal állt elő, ezt tárgyalta 2006 márciusában első olvasatban az EP. Az EP-képviselők 532-120-25 arányban elfogadták az Európai Bizottság által javasolt kikötő-irányelv elutasítását kérő módosító indítványokat, és az előterjesztést visszautalta bizottsági szintre.

<sup>1086</sup> Brussels, 13.10.2004 COM(2004) 654 final 2004/0240 (COD) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on market access to port services (presented by the Commission)

<sup>1087</sup> Commission withdraws port services proposal  
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEX/06/0308&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, International Herald Tribunal EU kills plan to liberalize ports services  
2006. március 9. <http://www.ihl.com/articles/2006/03/08/business/euports.php>

<sup>1088</sup> European Commission White Paper "European transport policy for 2010: time to decide COM (2001) 370 [FR]

<sup>1089</sup> Community guidelines on State aid to maritime transport (97/C 205/05) (Text with EEA relevance) (Published in the Official Journal: OJ C 205, 5.07.1997 Only text published in the OJ is authentic)



a nyilvánvalóan legkevésbé gazdaságilag csábító, de közlekedésileg azért mindenképpen ellátandó szakaszokon.

#### 5.2.1.7. Légi szállítás

Mint arról alább az 5.2.2.2.-es pontban lesz szó, a monopoljogokkal történő részleges kompenzáció lehetősége a TANÁCS 1992. július 23-i 2408/92/EGK rendeletében is megjelenik.

A rendelet 4. cikk (1) d) pontja szerint, ha a közszolgáltatási kötelezettség alá tartozó útvonalon a menetrendszerű légijáratok üzemeltetésére nincs megfelelő jelentkező (ahogy a jogszabály eufemisztikusan fogalmaz: „ha az üzemeltetést még egyetlen légifuvarozó sem kezdte meg”), akkor a tagállam jogosult maximum hároméves időtartamra, a légi útvonalra monopoljogot biztosítani valamely szolgáltatónak. A jogot nyilvános pályázat alapján kell a jelentkezőnek odaítélni, amelyet az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában is közzé kell tenni.

A rendelet vonatkozó rendelkezése alapján a jogalkotó feltételezése szerint a monopoljog biztosítása nem elegendő a közszolgáltatási többletköltség kompenzációjára vagy másként túlzottan drágák lennének az adott útvonalra a repülőjegyek, így fenntartja az egyéb kompenzáció lehetőségét is, ahogy arról az 5.2.2.2.-es pontban még szó esik.

#### 5.2.1.8. Egyebek

A monopóliumokkal történő ellentételezés átszövi az európai gazdaságok működését, és ilyen megoldások szinte minden ágazatban és minden országban léteznek. Elég legyen erről csak három példa:

- A gépjárműkereskedelem forgalmára az ezredfordulón szemet vetettek a nagy forgalmat generáló plázák, és épületeikben autó-plázákat is el akartak helyezni. A kizárólagos illetve szelektív disztribúciót végző autógyárak illetve azok kereskedői azzal hárították ezt el, hogy a gépjárműforgalmazás szakmai tevékenység, és ennek a szakmai háttérnek a fenntartása – keresztfinanszírozással – csak úgy tartható fenn, ha a gépjárműforgalmazás jogszerűen vertikálisan monopolizálható. Ennek manifestációja az 1400/2002-es csoportmentességi rendelet, amely ezt továbbra is lehetővé teszi a gyárak számára.<sup>1090</sup>
- Ugyanígy a monopóliummal történő keresztfinanszírozás előnyeit ecsetelik azok a magyar gyógyszerészek, akik hadra kelnek Magyarországon a vénymentes gyógyszerek kizárólagos értékesítésének jogáért, arra hivatkozva, ha a kapcsolódó piacra kiterjedő monopóliumuk megszűnik, megdrágulhatnak a vényköteles gyógyszerek.<sup>1091</sup>
- A közjegyzői tevékenység monopóliuma a magyar és már kormányok között szintén általános gazdasági édekből szükséges, még pedig a közhitelesség biztosítása érdekében, noha a közjegyző állami hatósági tevékenységet nem vagy csak nagyon zűk körben végez, és így a szolgáltatásnyújtás szabadsága erre a területre is ki kellene, hogy terjedjen.<sup>1092</sup>

<sup>1090</sup> Lásd erről: Dr. Kállai Hedvig- Dr. Kende Tamás: Lenni vagy nem lenni: az 1400/2002. számú bizottsági rendelet és hatása a gépjármű-forgalmazás piacán Európai Jog 2004. IV. évf. 3. szám 30-39.o.

<sup>1091</sup> A magyar kormány egyébként 2005. június 27-én visszavonta patik liberalizációs tervét (<http://www.kekduna.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=58981>); A patikátörvény több szempontból aggályos (<http://www.vedegylet.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=269>) majd 2006. júliusában újra kezdte az ú.n. Zöld Könyvben a vitát a témáról Több patika helyett hitelt szeretnének <http://www.weborvos.hu/cikk.php?id=96&cid=75363> (2006. augusztus 5.); Halálos dőfés az egészségügynek? <http://www.nethirlap.hu/cikk/nethirlap.22288.html> (2006. augusztus 6.)

<sup>1092</sup> HVG 200/43 KÖZJEGYZŐK MONOPÓLIUMA Pecsetörök 2006. október 25. Nem készül megtörni a kormány a közjegyzők monopóliumát azután sem, hogy az unió jogsértési eljárást indított Magyarország ellen, amiért kizárja piacáról a külföldi közjegyzőket. Budapest Business Journal: EC challenges 16 EU member states on notary law **30 Oct 2006** Judit Zegnál The European Commission (EC) recently took action against 16 member states, including Hungary, to correct breaches of EU law in national legislation governing the operation of public notaries – a move that the Hungarian Chamber of Public Notaries

A példákat nagy számban lehet még sorolni.

#### 5.2.1.9. A monopoljogokkal történő kompenzáció tapasztalatai

A Bizottság képviselője a postai monopóliummal való ellentételezés kapcsán, általános élel és diplomatikusan állapította meg, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások hagyományos architektúrája mára komoly „kihívást jelent az európai integrációnak”.<sup>1093</sup>

Mára látható, hogy a monopoljogokkal történő finanszírozás nem felel meg az Altmark-döntésből fakadó szempontoknak, és tendenciájában a monopolszolgáltatással történő finanszírozás visszaszorulóban van. A távközlésben gyakorlatilag eltűnt, a légi szállításban csak területileg nagyon szűk és így az egységes piac szempontjából nem számottevő körben maradt fenn. Az energiapiacokon eltűnése vélhetően a következő évtized közepéig teljesen visszaszorul. A postai és kikötői piacokon ugyanakkor a liberalizáció az erős szakszervezeti és politikai lobbik hatására vereséget szenvedett, így azoknál a kizárólagos illetve különleges jogok az ezeken a piacokon tapasztalható recesszióval együtt várhatóan hosszabb ideig fennmaradnak.

#### 5.2.2. Pénzügyi kompenzációval

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás költségvetésből származó pénzügyi kompenzációja az adózók között osztja el az általános érdekű szolgáltatás társadalmi költségeit. Ez a típusú támogatás klasszikus állami támogatás lenne (és az is), ha maga az általános (gazdasági) érdek nem mentesítené a támogatási szabályok alkalmazása alól az EKSZ 86.(2) szerint. Nyilván az 5.2.3. pontban tárgyalt adóelengedéssel történő finanszírozás a pénzügyi kompenzáció egyik technikai megoldása. Előfordul egyébként, hogy a költségvetési finanszírozást közösségi társfinanszírozás egészíti ki (főleg a közlekedés terén a regionális célokat szolgáló strukturális alapokból), de ez olyan ritka, hogy egyelőre ez nem érdemli meg, hogy a témát külön alfejezetben tárgyaljuk.

A pénzügyi kompenzáció előnyének tekinthető az, hogy transzparens és a költségvetési folyamatokon keresztül demokratikus politikai ellenőrzés alatt tartott megoldás, amely önmagában nem eredményez piacralépési korlátot, amennyiben a megkülönböztetés tilalmát a tagállam nem szegi meg.

##### 5.2.2.1. Közút, vasút, belvízi szállítás

Mint arról már a 2. fejezetben esett szó a Tanács 1969. június 26-i 1191/69/EGK rendelete a „*vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről*” címen kifejezetten azt kísérli meghatározni, hogy a fenti közlekedési alágazatokban, hogy értelmezendő a közszolgáltatási kötelezettség illetve, hogy az ilyen kötelezettség hogyan és milyen feltételek mellett kompenzálható.

---

(MOKK) considers unfounded. ([http://www.bbj.hu/news/news\\_18415\\_ec+challenges+16+eu+member+states+on+notary+law.html](http://www.bbj.hu/news/news_18415_ec+challenges+16+eu+member+states+on+notary+law.html)). On October 15, the EC formally requested Austria, Belgium, France, Germany, Greece, Luxembourg and the Netherlands to modify respective legislation that currently allows only nationals of their own country to become notaries. The Commission argues “In this body’s view, the nationality condition is contrary to the freedom of establishment provided for in Article 43 of the EC Treaty, and cannot be justified by reference to Article 45, which exempts activities related to the exercise of official authority...In other words, notaries do not take decisions with regard to state authority, and therefore cannot be deemed to exercise such authority.”

<sup>1093</sup> Application of state aid rules in the postal sector Bernadette FREDERICK DG COMPETITION Case Handler Unit H1 [http://www.abgs.gokontratr/tarama/tarama\\_files/08/SC08EXP\\_Postal\\_sector.pdf](http://www.abgs.gokontratr/tarama/tarama_files/08/SC08EXP_Postal_sector.pdf)

A jogszabály abból a megközelítésből indul ki, hogy közszolgáltatási kötelezettséget teljesíteni nem jó üzlet, ezért - mint a preambulum azt leírja - lehetővé kell tenni a vállalatoknak, hogy azoktól megszabaduljanak, ha azok túlzott terhet jelentenek, kivéve, ha az állam ellentételezést nyújtva mégis az ilyen szolgáltatás teljesítésére kötelezi őket.

A „bottom-up” megközelítés jegyében a rendelet 4. cikke magukat a fuvarozási vállalkozásokat kötelezi, hogy a tagállamok illetékes hatóságainál a kötelezettségek eltörlését kérelmezni, ha az ilyen kötelezettségek miatt gazdasági hátrányok érik őket.

A fuvarozási vállalkozásoknak az ellentételezéshez való joga akkor keletkezik, amikor egy tagállam úgy határoz, hogy fenntartja a kérdéses közszolgáltatási kötelezettséget. A közszolgáltatási kötelezettségek fenntartása miatt a fuvarozási vállalkozásokra háruló pénzügyi terhekért járó ellentételezést a közös eljárásoknak megfelelően kell fizetni, és az ilyen ellentételezés összegének meghatározásához figyelembe kell venni, milyen hatással lenne a vállalkozás tevékenységeire bármilyen ilyen kötelezettség eltörlése.

A közös eljárásoknak megfelelően kifizetett ellentételezést pedig nem kell bejelenteni az EKSZ 87. cikkének (3) bekezdésében megállapított eljárás szerint.

A rendelet 5. cikke a gazdasági hátrányt okozó kötelezettség fogalmát definiálja. Ebben a vonatkozásban meghatározza, hogy hogyan kell számolni abban az esetben, ha a kötelezettség működtetésre vagy szállításra vonatkozik, és hogyan, ha díjszabási kötelezettségről azaz hatósági árról van szó.

Eszerint *“bármilyen működtetési vagy szállítási kötelezettség gazdasági hátrányt okozó kötelezettségnek tekintendő, ha az eltörléséből származó bevételecsökkenést meghaladná az a pénzügyiteher-csökkenés, amely az e kötelezettség alá tartozó működtetés vagy működtetések csoportja tekintetében fennálló kötelezettség teljes mértékű vagy részleges megszűnése eredményeként lenne lehetséges.”* A gazdasági hátrányt a kötelezettség eltörléséből származó éves pénzügyiteher-csökkenés és a kötelezettség eltörléséből származó bevételecsökkenés különbözeteként bemutatott éves gazdasági hátrány – szükség esetén frissített – kimutatása alapján határozzák meg.<sup>1094</sup>

Ezzel szemben a *“díjszabási kötelezettség akkor tekintendő gazdasági hátrányt eredményezőnek, ha a kötelezettség által érintett forgalomból származó bevétel és az ilyen forgalom pénzügyi terhének különbözete kisebb, mint amekkora a forgalomból származó bevétel és ehhez a forgalomhoz tartozó pénzügyi teher különbözete lenne üzleti alapon történő működéskor, figyelembe véve mind a kötelezettség tárgyát képező műveletek költségeit, mind a piac helyzetét.”*

A 6. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy *“A közszolgáltatási kötelezettségnek vagy egy részének fenntartására...vonatkozó döntések ellentételezés fizetését vonják maguk után a fentiekből származó pénzügyi terhek tekintetében...”* ugyanakkor a 7. cikk (1) bekezdése szerint *“Bármely, kötelezettség fenntartására irányuló döntéshez olyan feltételeket lehet kötni, amelyeket a kérdéses kötelezettség által érintett műveletek eredményességének javítása érdekében dolgoztak ki.”*

<sup>1094</sup> Ha azonban a működtetési vagy szállítási kötelezettség egy egész hálózat vagy egy hálózat lényeges része személy- vagy áruforgalmának egy vagy több kategóriájára kiterjed, a kötelezettség eltörlésével járó pénzügyiteher-csökkenés a vállalkozás közlekedési tevékenységekből adódó összköltségeinek a forgalom különféle kategóriái között történő felosztása útján kerül becslésre. Ilyen esetben a gazdasági hátrány a vállalkozás tevékenységeinek a közszolgáltatási kötelezettség által érintett részéhez hozzárendelhető költségeknek és a megfelelő bevételnek a különbözete. A gazdasági hátrányt annak figyelembevételével határozzák meg, milyen hatást gyakorol a kötelezettség a vállalkozás tevékenységeinek egészére.

A 1191/69/EGK rendelet az ellentételezésre valamennyi ágazatban azonos eljárásokat állapít meg. A rendelet 10-13. cikkei részletes szabályokat tartalmaznak az ellentételezés kiszámítására. Fontos azt megemlíteni ugyanakkor ebben a körben, hogy a menetrendszerű szárazföldi személyszállítás és annak finanszírozása a terület egyik legjobban szabályozott területe, így több mint érdekes, hogy ezen a területen alakult ki az a jogvita, amely az egész közszolgáltatási rendszer finanszírozási reformjához vezetett.

A 1191/69-es rendelet helyébe lépő rendelet tervezete „a Tanács az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról”<sup>1095</sup> 6. cikkében foglalkozik a közszolgáltatási ellentételezés összegével és kimondja, hogy minden ellentételezésnek meg kell felelnie a rendelettervezet 4. cikkében megállapított rendelkezéseknek, és a rendelettervezet mellékletében meghatározott kívánalmaknak. A mellékletet alább a finanszírozási részletek ismertetése kapcsán mutatom be. A Bizottság a rendelettervezet szerint rövid határidővel pluszinformációt kérhet be. A 4. cikk szerint a közszolgáltatási szerződéseknek objektív és átlátható módon előre meg kell határozniuk azokat a paramétereket, amelyek alapján kell kiszámítani az ellentételezést. Ezeket úgy határozzák meg, hogy ne haladják meg azt az összeget, amely a közszolgáltatási kötelezettségek ellátásával felmerült nettó költségek fedezéséhez szükséges, figyelembe véve az ezzel kapcsolatosan a szolgáltató által megtartott bevételeket, valamint az ésszerű nyereséget.

A rendelet szabályait részben az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény tulajdonképpen kiegészíti. A törvény 10.§.(3) bekezdése alapján az ellátásért felelős közszolgáltatási kötelezettséget akkor tarthat fenn vagy rendelhet el, ha a) az adott közszolgáltatás biztosítását a köz érdeke megköveteli, és b) a közszolgáltatás gazdaságos ellátása más módon nem biztosítható, továbbá c) a szolgáltatónak kiegyenlíti a közszolgáltatási kötelezettségből eredő valós veszteségét.

A hatáskörök és a jogforrási hierarchia érdekes példája a 11. § (1) bekezdése, mely szerint a veszteség-kiegyenlítés esetén a közszolgáltatási kötelezettségből származó gazdasági hátrány számszerűsítésére, a szolgáltatót megillető pénzügyi ellentételezés mértékére és módjára a tanácsi rendelet előírásai vonatkoznak.

Nem kell viszont a törvény szerint a rendeletet alkalmazni az önkormányzat feladatkörébe tartozó személyszállítási közszolgáltatásra amennyiben

- a) a közszolgáltatási szerződés egyértelműen rögzíti a szolgáltató közszolgáltatási feladatait, és
- b) a veszteség-kiegyenlítés rendje előzetesen megszabott, objektív és átlátható módon meghatározott feltételekre épül, valamint
- c) a veszteség-kiegyenlítés mértéke nem haladja meg a szolgáltató közszolgáltatási feladatok teljesítésével együtt járó költségeinek és egy méltányos nyereségnek a díjbevételel, fogyasztói árkiegészítéssel és egyéb kapcsolódó bevételekkel nem fedezett összegét, továbbá
- d) a veszteség-kiegyenlítés számításánál figyelembe vett költségek - amennyiben a szolgáltató nem pályázat útján került kiválasztásra - nem a szolgáltató tényleges költségein alapulnak, hanem azonos jellegű és színvonalú közszolgáltatási feladatokat ellátó, hatékonyan működő szolgáltatók átlagköltségeire épülnek.

<sup>1095</sup> 2000/0212 (COD) 11508/05 TRANS 155 CODEC 657 (2005. július 25.) A Tanács az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról

Azaz a törvény ebben a vonatkozásában nagy pontossággal átvette az Altmark-döntésből következőket.

#### **5.2.2.2. Légi szállítás**

Mint az a 2. fejezetben a közszolgáltatási kötelezettségek fogalmánál már ismertetésre került, a TANÁCS 1992. július 23-i 2408/92/EGK rendelete a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról lehetővé teszi, hogy egyes légifuvarozóknak a tagállamok közszolgáltatási kötelezettségét írjanak elő.<sup>1096</sup>

A rendelet 4. cikk (1) a) pontja meghatározza, hogy a közszolgáltatási kötelezettséget pontosan milyen esetekben lehet előírni.

A rendelet 4. cikk (1) d) pontja – mint arról a 5.2.1.4. pontban már szó esett szerint, a közszolgáltatási kötelezettség alá tartozó útvonalon a menetrendszerű légi járatok üzemeltetésére egyes esetekben biztosítható kizárólagos jog, amit azonban pályázaton kell odaítélni. A benyújtott pályázatokat - egyebek mellett - az érintett tagállam(ok)tól kért kompenzációs költség alapján kell elbírálni.

A rendelet 4. cikk (1) d) pontja szerint h) pontja szerint ilyen esetben a kiválasztott légifuvarozónak – ha azt kérte - a tagállam kompenzációt fizethet, azért hogy az megfeleljen az e bekezdés értelmében rá háruló közszolgáltatási kötelezettség normáinak. Az így kalkulált kompenzációnak a szolgáltatás költségeit és az abból származó bevételt<sup>1097</sup> „számításba kell vennie”. Az utóbbi eufemizmus azt jelenti, hogy a szolgáltatás költségei és az abból származó bevételek számba jönnek a kompenzáció megállapításánál, de nincs szó egyfajta szigorú „cost+” indokolt haszon jellegű szigorú számításról.

Azaz a légi szállítás esetében nem kizárt a monopólium létrehozása az útvonal kívánatosabbá tétele érdekében, de az útvonalat végül nyílt pályázaton, határozott időre és egyebek mellett a kért kompenzáció nagyságát is figyelembe véve adják oda, nem szükségszerűen egy kizárólagosságot kérő vállalkozónak. A kompenzáció viszont közvetlenül a költségvetésből történik, és figyelembe veszi, noha nem szigorúan a közszolgáltatási kötelezettség körében realizált bevételeket és kiadásokat.

#### **5.2.2.3. Repülőterek működtetése**

Mint arról a 2. és 3. fejezetben az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében már esett szó, a Bizottság 2005-ben Közleményt tett közzé bizonyos repülőterek és légi járatok finanszírozásáról.<sup>1098</sup> Ebben a körben a Bizottság a repülőterek vonatkozásában foglalkozott az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal. A Bizottság a Közlemény 33. pontjában rámutatott, hogy „...a rendesen az állam közhatalmi jogosítványainak gyakorlásakor fennálló hatáskörébe tartozó tevékenységek nem kereskedelmi jellegűek...(és ezek)...közé tartoznak a biztonsági, a repülésirányítási, a rendészeti, a vámügyi stb. tevékenységek.”

Általában e tevékenységek finanszírozásának szigorúan az ezek által előidézett költségek kompenzálására kell korlátozódnia, és nem fordítható más gazdasági tevékenységek javára.<sup>1099</sup> Ennélfogva, ahogyan a Bizottság a 2001. szeptember 11-i merényleteket követően

<sup>1096</sup> OJ. L. 240, 1992.08.24.

<sup>1097</sup> A jogszabály hivatalos szövege a „jövedelem” szót használja.

<sup>1098</sup> A Bizottság közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról EGT vonatkozású szöveg. Hivatalos Lap C 312, 09/12/2005 o. 0001 - 0014

<sup>1099</sup> A Bizottság 2003. március 19-i határozata, N 309/2002, légi biztonság – a 2001. szeptember 11. következtében felmerülő költségek kompenzálásáról. A Bizottság 2002. január 16-i határozata, N 438/02, a kikötők üzemeltetőinek állami hatáskörbe tartozó feladatok ellátásáért nyújtott támogatások.

2001. október 10-én kiadott közleményében fogalmaz, *"magától értetődik, hogy ha bizonyos intézkedéseket közvetlenül a légitársaságok, valamint az ágazat más szereplői, így a repülőterek, a légi navigációs szolgáltatók számára tesznek kötelezővé, hatóság<sup>1100</sup> általi finanszírozásuk nem történhet a Szerződéssel összeegyeztethetetlen működési támogatások formájában"*.

A Közlemény a finanszírozás részleteiről általában nem szól, pusztán a költségek megtérítését említi és az Altmark döntés négy feltételére hivatkozik.

Ugyanakkor a repülőtéri infrastruktúra üzemeltetéséhez nyújtott támogatások körében a Közlemény 64. pontja azt mondja ki, hogy az ún. „D” kategóriába tartozó (azaz kisebb) repülőtereknek nyújtott, állami támogatásnak minősülő közszolgáltatási kompenzációt az EKSZ-szel összeegyeztethetőnek tekinti, bizonyos feltételek mellett. A többi repülőtérnek nyújtott vagy a feltételeket nem teljesítő támogatás esetileg hagyandó jóvá és eseti vizsgálat tárgyát képezi, melynek során a Bizottság ellenőrzi, hogy a repülőtér ténylegesen általános gazdasági érdekű szolgáltatást lát-e el, és azt, hogy a kompenzáció összege nem haladja meg a közszolgáltatási kötelezettség ellátása során felmerült költségek fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve a kapcsolódó bevételeket és az ésszerű hasznot. A Közlemény 67. pontja szerint a kompenzáció összegének kiszámításakor a figyelembe veendő költségeknek és bevételeknek az általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó költségek és bevételek összességét tartalmaznia kell. Amennyiben az érintett repülőtér-üzemeltető egyéb, ezen általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó különleges vagy kizárólagos jogokban részesül, az ezekből származó jövedelmeit szintén figyelembe kell venni. Következésképpen átlátható számviteli rendszert kell alkalmazni, és az üzemeltető különböző tevékenységeinek könyvelését külön kell választani egymástól.

#### **5.2.2.4. Tengeri fuvarozás**

A Tanács 3577/92/EGK rendelete (1992. december 7.) a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról,<sup>1101</sup> - mint arról már a 2. fejezetben esett szó, meghatározza a közszolgáltatási kötelezettségek fogalmát és a közszolgáltatási szerződésekkel is foglalkozik. A rendelet azonban – mint arról már esett szó, csak a szigeteket érintően tette lehetővé a közszolgáltatási kötelezettségek előírását a rendelet 4. cikke szerint *„a kiszolgálandó kikötőkre, a rendszerességre, folyamatosságra, járatsűrűsége, a szolgáltatás ellátásának képességére, a felszámítandó díjakra és a hajók személyzettel való ellátására nézve írhatnak elő kötelezettségeket”*. A 4. cikk 2. bekezdése szerint *„amennyiben szükséges, minden közösségbeli hajótulajdonos részére ellenőrzés jár a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséről”*. A rendelet értelmezéséről a Bizottság közleményt adott ki<sup>1102</sup> és a rendelet végrehajtásáról jelentést is közzétett.<sup>1103</sup>

A Bizottság 1997-ben iránymutatást adott ki a tengeri fuvarozással kapcsolatos állami támogatásokról.<sup>1104</sup> Érdekes módon az iránymutatás a rendelethöz eltérő módon definiálta a közszolgáltatási kötelezettségeket. A fuvarozó ennek alapján köteles a folytatólágosságot, az

<sup>1100</sup> Itt nem a magyar közigazgatási értelemben vett hatóságról, hanem a magyar jogi értelemben vett közhatalomról van szó. Köszönet ezért a meglátásért dr. Nagy Mariannak.

<sup>1101</sup> OJ L 364, 12/12/1992 o. 0007 - 0010

<sup>1102</sup> Com (2006) 196 2006. május 10. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra történő alkalmazásáról szóló 3566/92 tanácsi rendelet értelmezésére vonatkozó közlemény helyesbítéséről és naprakésszé tételéről.

<sup>1103</sup> Com(95) 383 final, 1995. szeptember 6.

<sup>1104</sup> Community guidelines on State aid to maritime transport (97/C 205/05) (Text with EEA relevance) (Published in the Official Journal: OJ C 205, 5.07.1997 Only text published in the OJ is authentic)

állandóság, a férőhelyekre és az árakra vonatkozó szabványoknak megfelelni, mely szabványoknak nem felelne meg, ha csak saját gazdasági érdekeit venné figyelembe.

Az iránymutatás elvben elfogadhatónak nevezte a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének finanszírozását, és azt nem tekinti állami támogatásnak, amennyiben - több egyéb feltétel mellett<sup>1105</sup> - a legjobb és, így megfelelően indokolt kivételektől eltekintve, a legkisebb ellentételezést igénylő pályázat benyújtóját választják ki.

A legjobb és így a legkisebb ellentételezést igénylő pályázat benyújtójának kiválasztása alól vannak kivételek pl. a periferális szigetekre irányuló menetrendszerint közlekedő komp-kabotázs esetében. A Bizottság, amennyiben nem a legolcsóbban szolgáltató fuvarozót választják ki, vizsgálja a folyamatot, és áttekinti, hogy a sor került-e túlkompenzációra (ami versegő piacon keresztfinanszírozásra adna módot) illetve, hogy annak milyen forgalomeltérítő hatása van. A Bizottság álláspontja szerint egyébként a legkisebb ellentételezést igénylő pályázat benyújtójának kiválasztása nyilván a nagyobb és hatékonyabb szállító kiválasztását eredményezi, ami azonban a helyeket alkalmazó kisebb vállalkozások lemaradásához és így súlyos munkaerőpiaci következményekhez vezethet.

A keresztfinanszírozás korlátozása illetve tilalma problémát okozhat, a szigetvilágokban működő menetrendszerinti kompjáratok esetében, hiszen a szabályozásból az következne, hogy az egyes járatokat csak külön-külön lehetne meghírdetni, ami a nyereségesen működtethető járatokért versenyt eredményezne, míg a többi járatot maximális állami támogatással kellene működtetni. A Bizottság ezért lehetővé teszi a szigetvilágokban működő menetrendszerint működő kompjárat- útvonalak együttes működtetésének meghírdetését, és ezen keresztül a keresztfinanszírozást is.

#### **5.2.2.5. A közműsorszolgáltatás finanszírozása**

Mint arról már a 2. fejezetben a 2.13.8. pontban esett szó, a közműsorszolgáltatás állami támogatásáról és ezen belül finanszírozásáról az EKSZ. általános szabályai, az Amszterdami Szerződéshez fűzött egyik jegyzőkönyv és egy kifejezetten a közszolgálati műsorszolgáltatóknak nyújtható támogatásokról szóló bizottsági közlemény rendelkezik.<sup>1106</sup>

Az Amszterdamban elfogadott jegyzőkönyvben a tagállamok átértelmezték az EKSZ-t, és feltételekkel mentesítették a támogatási szabályok hatálya alól a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozását. Ezek a feltételek az alábbiak:

- az ilyen finanszírozást az egyes tagállamok által átruházott, meghatározott és szervezett közszolgáltatási feladat teljesítésére nyújtják a műsorszolgáltató szervezeteknek, és
- az ilyen finanszírozás nem érinti a kereskedelmi és versenyfeltételeket a Közösségben olyan mértékben, amely ellentétben állna a közös érdekekkel,
- az ilyen finanszírozás figyelembe veszi annak a közszolgáltatási feladat a megvalósulását.

A tagállamok ezen a területen is szabadon határozzák meg a finanszírozás módját a Közlemény 44. cikke szerint, forrásait és mértékét is, azzal a korlátozással az utóbbi esetében, hogy az nem korlátozhatja aránytalanul a versenyt. A Bizottság tehát - a Jegyzőkönyvnek megfelelően - azt ellenőrzi, hogy a támogatás nem aránytalan-e (negatív

<sup>1105</sup> Ezek a feltételek: (1) A közszolgáltatási kötelezettséget ellátókat nyilvános eljárásban áttekinthető módon választják ki, (2) a pályázatot és a szolgáltatási feltételeket is megfelelően nyilvánosságra hozzák annak érdekében, hogy elvben bármely közösségi fuvarozó részt vehessen a pályázaton, (3) a megkötendő közszolgáltatási szerződés legfeljebb 5 évre köthető, amit követően ismét nyílt pályázatot kell kiírni.

<sup>1106</sup> Commission communication on the application of state aid rules to public service broadcasting (Text with EEA relevance) [Official Journal C 320 of 15.11.2001].

feltétel) és nem korlátozza-e a tagállamok közötti kereskedelmet olyan mértékben, hogy a Közösség érdekeivel ellentétes lenne. Ez csak a területre vonatkozó világos transzparencia követelmények megvalósulása esetén teljesíthető.

Akkor arányos a támogatás a Közlemény 57. cikke szerint (ami persze az EKSZ. 86. cikk (2) bekezdésének megfelelő feltétel), ha a támogatás nem haladja meg a közszolgáltatás nettó költségét, „figyelembe véve”<sup>1107</sup> a közszolgáltatásból befolyó közvetlen és közvetett bevételeket.

A Közlemény – szemben a témában általam olvasott más dokumentumokkal – egyedülálló módon figyelembe veszi a közszolgáltatás által okozott piaci torzulásokat is, mint pl. abban az esetben is, ha a támogatásból olcsóbban adnak el hirdetéseket, vagy olcsóbban folytatnak nem közszolgáltatási tevékenységet. A Közlemény kimeneti szabályozást alkalmazva, az output oldaláról ítélve meg az inputot, és gyakorlatilag alapszintű piacelemzést előírva jogellenesnek minősíti a közszolgáltatási tevékenységhez nem köthető hirdetési tevékenységet, amennyiben a hirdetések díja a kereskedelmi szolgáltató önköltségénél is alacsonyabb. A megfelelő árak és díjak a Közlemény 60. cikkének megfelelően csak a konkrét esetben határozhatóak meg. Kiskakosságú tagállamoknál és a nemzeti kisebbségeknek vagy kisközösségeknek címzett adásoknál a Bizottság magasabb támogatást is tolerál.<sup>1108</sup>

A Közlemény 44. cikke szerint akár mennyiségi akár minőségi többletkötelezettség származik a közszolgáltatási kötelezettségből, az – amennyiben többletköltséget okoz – indokolhatja a kompenzációt.

A Közlemény 45. cikke szerint a közműszolgáltatás finanszírozási rendszereire az a jellemző, hogy a finanszírozásnak vagy egyetlen vagy több forrása van. Az egyetlen forrás tipikusan a közpénzekből, közvetlenül az állami költségvetésből, speciális alapokból vagy kötelezően fizetendő előfizetési díjakból történő finanszírozás. A többforrású finanszírozás esetén a finanszírozás a közpénzeken túl a kereskedelmi tevékenység bevételeiből, a reklámtevékenységből, a merchandisingből és programok értékesítéséből is táplálkozhat. A Közlemény 46. cikke szerint ez utóbbinak az egyetlen korlátja az lehet, hogy ez az érintett piacokon nem lehet a közösségi érdekekkel ellentétes.

A fentiekkel a Bizottság azt teszi világossá, hogy elfogadja, hogy az állami és gyakorta kényszerfogyasztói pénzekből finanszírozott közszolgáltatók a versenypiacon szerzett reklám és merchandizing bevételeiből keresztfinszírozzák közszolgáltatási tevékenységüket illetve akár a közfinanszírozásból működtessék versenypiaci tevékenységüket is. Erről és az ezzel kapcsolatos, főleg a BBC-t érintő jogvitákról lásd részletesebben fentebb a 2. fejezet 2.13.8. pontjában.

#### **5.2.2.6. A kötelező foglalkoztatás ellentételezése.**

<sup>1107</sup> Ez talán még az 5.2.2.2. pontban írt „számtításba kell venni” eufemizmusnál is lazább megfogalmazás.

<sup>1108</sup> A Közlemény 62. cikke.



A fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatását célzó intézkedések nem minősülnek támogatásnak, amennyiben kizárólag azokat a költségeket kompenzálják, amelyek a fogyatékkal élő munkavállalókat foglalkoztató társaságoknál felmerül a nemzeti jogszabály által rájuk rótt közszolgáltatási kötelezettség folytán.<sup>1109</sup>

A fogyatékkal élők hasznos foglalkoztatása és állandó kezelése általános gazdasági érdekű szolgáltatás, és ez a másik oka annak, hogy az ilyen intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak.

#### **5.2.2.7. Energiaipar: az átállásból fakadó veszteségek megtérítése**

Az energiapiacokon - ahol a hatalmas beruházások csak hosszú távú szerződésekkel térülhetnek meg - a monopolpiacról a liberalizált piacra történő átállás különösen sok alkalmazkodási problémát vet föl.

Nem egyértelmű nekem az elektromos energia irányelv és a földgázirányelv<sup>1110</sup> viszonya a támogatásokra vonatkozó eljárással kapcsolatos 659/99/EK tanácsi rendelethez és így az sem egyértelmű a jogszabályok szintjén, hogy a befagyott költségek kivételt képeznek a támogatási/finanszírozási szabályok alól.<sup>1111</sup> A Bizottság jogértelmező közleményben foglalta össze az alkalmazandó szabályokat.<sup>1112</sup>

Az ún. befagyott költségek a liberalizációra történő átmenet időszakának rizikótényezői.<sup>1113</sup> A piaci liberalizáció következménye a villamos energia árának csökkenése, és ez pénzügyi nehézséget jelenthet azoknak a piaci szereplőknek a számára, amelyeknek költségeit a liberalizációt megelőző állapothoz képest állapították meg. A befagyott költségek tehát a liberalizációt megelőző olyan kötelezettségvállalások eredményei, amelyek során az árakat az állam határozta meg annak érdekében, hogy biztosítsa az általa ösztönzött és a villamosenergia-társaságok által megvalósított beruházások megtérülését. A liberalizáció nyomán a társaságoknak olyan piacra lépőkkel kell versenybe szállniuk, akik nem szembesültek ezekkel a többletköltségekkel amelyek – mivel megtérülésük a szabad piaci viszonyok között nem biztosított – „befagytak”.<sup>1114</sup> A közösségi jog közgazdasági értelemben átállási költségnek tekinti pl. a villamos áram piacon korábban monopolhelyzetben lévő szolgáltatóknál a piacnyitással felmerülő költségeket.

A befagyott költségek mind a fogyasztókat, mind a villamosenergia-társaságokat érintik, ezek következtében a villamos energia társaságoknak a közszolgáltatási kötelezettsége kerülhet veszélybe. A másik oldalon pedig néhány esetben a villamos energia társaságok a befagyott költségeket teljes mértékben a nem feljogosított fogyasztókra terhelik rá – Magyarországon is ez történik, az átállási költségeket<sup>1115</sup> a villamos energia fogyasztói árába építették be – akik így kénytelenek többet fizetni a villamos energiáért.

<sup>1109</sup> Case C-53/00 Ferring, 17., 18., 23., és 29. pontok

<sup>1110</sup> 98/30/EC concerning common rules for the internal market in natural gas. OJ 1998 L 204/1. o. helyébe lépett az Európai Parlament és a Tanács 2003 június 26-i 2003/55/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről <http://ccvista.taiea.be/Fulcrum/CCVista/hu/32003L0055-HU.doc>

<sup>1111</sup> Amikor például a holland energia elosztó és termelő társaságok abban állapodtak meg, hogy a termelőtársaságok összes eszközárnyos fixköltségének megfelelő összegű úgynevezett „take or pay” szerződést kötnek egymással (hogy a termelők átállással kapcsolatos kockázatát mérsékeljék), a Bizottság azt bejelentendő állami támogatásnak minősítette. Bizottsági döntés 1997/796/EC, OJ 1999, L 319/34.

<sup>1112</sup> Commission Communication relating to the methodology for analysing State aid linked to stranded costs, 26 July 2001, available at

[http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/legislation/stranded\\_costs/en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/stranded_costs/en.pdf)

<sup>1113</sup> Ez a szakasz Fazekas Orsolya kutatását használja fel.

<sup>1114</sup> A befagyott költségeknek számos megjelenési formája van, ilyen például az olyan kötelezettség, amelyet az állam szociális megfontolásokból ró egyes társaságokra stb.

<sup>1115</sup> Ez a befagyott költségek másik, közismert elnevezése.

A befagyott költségekkel a villamos energia irányelvnek foglalkoznia kellett<sup>1116</sup> és a kompenzáció kereteit is meg kellett határoznia. A fő kérdés az volt, hogy ez a kompenzáció milyen jogalapon történjen. Az egyik jogalap maga az EKSZ állami támogatásokra vonatkozó cikke lehet, hiszen a kompenzáció legegyszerűbb módja a befagyott költségek megtérítése. A másik jogalap pedig maga a liberalizációs irányelv egyik átmeneti szabálya lehetett.<sup>1117</sup>

A Bizottság elmúlt években követett gyakorlata<sup>1118</sup> és a Bizottsági közleménybe<sup>1119</sup> foglalt általános is szabály az, hogy a befagyott költségek megtérítése vonatkozásában az állami támogatási szabályok alkalmazása szükséges. Érdekes módon tehát nem az ellentételezés/köszolgáltatási kötelezettségből fakadó öbbletköltség megtérítése megoldást alkalmazták, hanem azt, hogy feltételek teljesítése esetén jóváhagyandó és így módon „feljogosított befagyott költségekről” van szó, amelyek ily módon esetleg engedélyezendők. A befagyott költségeket tipikusan közvetlenül a költségvetésből fizetik.

Várható, hogy a fenti megközelítés az Altmark-szabályok fényében módosulni fog.

### 5.2.3. Adóelengedéssel

#### 5.2.3.1. Gyógyszerellátás

Mint arról már a 2. fejezetben a közszolgáltatási kötelezettségek vonatkozásában a gyógyszerellátás kapcsán volt szó az emberi gyógyszerek nagykereskedelmével kapcsolatos 92/25/EGK irányelv<sup>1120</sup> illetve az Európai Parlament és a Tanács 2001. november 6-ai 2001/83/EK számú irányelve az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről, melyek bizonyos gyógyszer termékválaszték raktározására vonatkozóan állapított meg közszolgáltatási kötelezettséget. Az irányelv lehetővé tette, hogy a tagállamok a területükön le nem telepedett, de ott gyógyszerértékesítési tevékenységet folytató nagykereskedőkre is kötelezettségeket állapítsanak meg<sup>1121</sup>

Franciaországban két versengő gyógyszerellátási csatorna működött, a gyógyszernagykereskedők közvetítésével történő értékesítés és a közvetlenül a gyógyszertárak gyógyszergyárak által közvetlen kiszolgálása. A 90-es évek végétől az utóbbi előretört a piacon.

A vonatkozó francia jogalkotás<sup>1122</sup> 1998-ig az előző év egyhavi forgalmának megfelelő értékű és valamennyi az előző évben értékesített termék 2/3-ának megfelelő szortiment

<sup>1116</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1996. december 19-i 96/92/EK IRÁNYELVE a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról, OJ 1997 L 27/20. o. illetve magyarul <http://ccvista.taix.be/Fulcrum/CCVista/hu/31996L0092-HU.doc>

<sup>1117</sup> A Régi Villamosenergia Irányelv 24. cikke lehetővé tette a tagállamok számára átmeneti intézkedések bevezetését.

<sup>1118</sup> Bizottsági döntés 1999/791/EC, OJ. 1999, L 319/1, Bizottsági döntés 1999/792/EC, OJ. 1999, L 319/6, Bizottsági döntés 1999/793/EC, OJ. 1999, L 319/12, Bizottsági döntés 1999/794/EC, OJ. 1999, L 319/18, Bizottsági döntés 1999/795/EC, OJ. 1999, L 319/30, Bizottsági döntés 1999/796/EC, OJ. 1999, L 319/34, Bizottsági döntés 1999/797/EC, OJ. 1999, L 319/41, Bizottsági döntés 1999/798/EC, OJ. 1999, L 319/47,

<sup>1119</sup> Commission Communication relating to the methodology for analysing State aid linked to stranded costs, 26 July 2001, available at

[http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/legislation/stranded\\_costs/en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/stranded_costs/en.pdf)

<sup>1120</sup> Council Directive 92/25/EEC of 31 March 1992 on the wholesale distribution of medicinal products for human use OJ 1992 L 113, p. 1 hatályon kívül helyezte: 32001L0083 Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use.

<sup>1121</sup> „...amennyiben nem írnak elő szigorúbb kötelezettségeket, mint amilyeneket a saját nagykereskedőikre alkalmaznak, és e kötelezettségek a közegészségügy védelme érdekében indokoltak tekinthetők, és arányosak e védelemre vonatkozó célkitűzésekkel.”

<sup>1122</sup> Az 1962 október 3-ai miniszteri rendelet a gyógyszernagykereskedők kötelezettségeiről (Journal officiel de la République française of 12 October 1962, p. 9999), amely 1998. februárig volt hatályban.

kötelező raktározását és a raktárkészlet megfelelő kezelését írta elő. 1998-tól<sup>1123</sup> kiterjesztette a közszolgáltatási kötelezettséget, amennyiben a nagykereskedőnek a Franciaországban árusított gyógyszerpaletta 90%-át raktáron kellett tartania, raktárából állandó ügyfelei igényeit két hétig ki kellett tudnia szolgálni, bármely gyógyszert 24 órán belül ki kellett tudnia szállítani.

Az 1998-as társadalombiztosítási finanszírozásról szóló 97-1164 törvény 12. cikke<sup>1124</sup> a Franciaországban realizált adózás előtti forgalom 2.5%-ra rugó járulék befizetését írta elő a gyógyszergyárak különböző gyógyszertáraknak történő nagykereskedelmi jellegű értékesítéseire a nagykereskedők számára. A jogszabály kimondott célja az Egészségbiztosítás hiányát finanszírozása volt,<sup>1125</sup> a valóságban azonban a raktározási kötelezettséggel terhelt nagykereskedők versenypozícióját próbálta visszaállítani az ilyen teherrel nem terhelt közvetlen gyógyszerértékesítéssel foglalkozó társaságok rovására (ami egyébként a piaci statisztikák szerint sikerült is, és a közvetlen értékesítés a jogszabály bevezetésének hatására visszaszorult).

A Ferring – amely egyébként Franciaországban letelepedett társaság volt – mint a Lutrelef forgalmazója közvetlenül értékesített gyógyszereket patikáknak és ennek alapján 40 155 francia frank adó megfizetésére kötelezték. A Ferring szerint ez – egyebek mellett - a gyógyszernagykereskedőknek nyújtott jogellenes állami támogatás volt. Az egészségbiztosító, az ACOSS ezt tagadta. A créteil-i társadalombiztosítási bíróság részben az állami támogatás fennállására, másrészt arra vonatkozóan tett fel előzetes kérdést, hogy a nagykereskedők úgy minősülnek-e, hogy azok az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával kerültek megbízásra, és ha igen, akkor – amennyiben az adó alóli mentesség támogatásnak minősül, akkor az abból származó előnyök meg kell-e egyeznie a közszolgáltatásból fakadó többletköltséggel.<sup>1126</sup>

A Bíróság, az ABDHU ügy<sup>1127</sup> alapját képező 75/439/EGK<sup>1128</sup> tanácsi irányelvvel való hasonlóságra helyezte a hangsúlyt.

Kiemelte, hogy a gyógyszernagykereskedőknek olyan többletköltséget kellett viselniük a francia rendszerben a csak őket terhelő raktározási kötelezettséggel, amelyet a gyógyszergyáraknak nem kell.<sup>1129</sup> Ezt az gyógyszernagykereskedők által nem fizetendő adó, mintegy kompenzálta, ami ebben az értelemben nem minősült volna állami támogatásnak. Mégpedig azért, mert a gyógyszernagykereskedők nem élveznek semmilyen valós előnyt, ha az adómentesség értéke a raktározási költséggel megegyezik, hiszen ez csak a gyógyszernagykereskedők és a gyógyszergyárak közötti versenyhelyzet feltételeit egyensúlyozta ki. Kiemelte ugyanakkor azt is, hogy a kompenzáció és a teher viszonyát a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia, és ez állapíthatta meg, hogy fennállt-e előny, azaz túlkompenzáció, mely esetben viszont volt állami támogatás (az ítélet 27, és 28. bekezdései).

Másodlagosan a bíróság azt a kérdést vizsgálta, hogy a 86. cikk (2) bekezdése (akkor 90. cikk (2) bekezdése) szerinti mentesség alkalmazandó-e abban az esetben, ha az adómentesség előnyt jelent. A Bíróság erre egyértelműen nemet mondott, azon az alapon, hogy (az ítélet 32. és 33. cikke) megállapította, hogy a támogatás csak annyiban lehet indokolt, amennyiben a versenyszabályok alkalmazása a közösségi érdekekkel ellentétesen

<sup>1123</sup> No 98-79-es rendelet (JORF of 13 February 1998, p. 2287), amely módosította a francia közegészségügyi kódex R. 5115-13 cikkét.

<sup>1124</sup> JORF of 23 December 1997, p. 18635

<sup>1125</sup> Conseil constitutionnel No 97-393-as döntés 1997. december 18. (JORF of 23 December 1997, p. 18649)

<sup>1126</sup> A döntés hatásáról Avis du CEEP sur les conséquences de l'arrêt Ferring relatif à l'évaluation des compensations pour l'accomplissement des obligations de service public CEEP.02/AVIS. 10 Orig.Es. Avril 2002

<sup>1127</sup> 240/83 ADBHU [1985] ECR 531.o 18.o.

<sup>1128</sup> OJ 1975 L 194, p. 23

<sup>1129</sup> Az ítélet 24., 25. paragrafusa.

lehetetlenné tenné a társaság működését. A jelen esetben a raktározási költségből működési többletköltséget meghaladóan ki nem vetett adó be nem szedése ily módon támogatásnak minősülne, mert nem lehet úgy érvelni, hogy az adótól való mentességgel nyújtott túlzott kompenzáció elengedhetetlen a társaság alaptevékenységének ellátásához.<sup>1130</sup>

#### 5.2.3.2. Gyógyszerellátás - értékelés

Az Altmark döntés nyomán eleve kérdéses a Ferring-ügyben hozott döntés érvénye. A fenti adóelengedés még a francia kormány szerint sem a raktározási/készletezési költségeket kompenzálta, hiszen a raktározó/készletező vállalkozások nem kapták meg az adóból befolyt összegeket. Ezek a vállalkozások legfeljebb abból profitálhattak, hogy nem terhelte őket az a különadó, ami a külföldről importáló vállalatokat sújtotta. Ez kétséggel valamilyen javított piaci pozíciójukon (és ennyiben támogatás volt). Ugyanakkor arra semmilyen biztosíték sem volt a rendszerbe építve, hogy az adóelengedéssel a készletező vállalatok pontosan a készletezési többletköltségeiknek megfelelő előnyben részesülnek.

Shwintowsky<sup>1131</sup> szerint mivel magánbefektetők úgysem hoztak volna részre maguktól versengő magánkészleteket a gyógyszerek országos szolgáltatására, ebben a kérdésben az állami támogatás kérdése fel sem merülhetett, így ezen szabályokat alkalmazni sem szabadott volna. A gyógyszerek országos hozzáférhetőségének biztosításával tehát szerinte olyan nem gazdasági szolgáltatás nyújtását bízták a vállalatokra, amelynek nem volt piaca. Így nem a támogatási szabályok alkalmazása volt az igazi kérdés, hanem az, hogy az arányosság elvének (EKSZ. 5. cikke 3. bekezdés)<sup>1132</sup> alkalmazásával volt-e alternatívája ennek a francia állam által létrehozott rendszernek.

#### 5.2.4. Pénzalapokon keresztül

Mint az a 3. fejezetben ismertetett bizottsági és bírósági döntésekből egyértelmű, az iparági befizetésekből finanszírozott pénzalapokon keresztüli finanszírozás éppúgy állami támogatásnak minősülhet, mint a közvetlenül az állami költségvetésből történő finanszírozás.

A pénzalapokon keresztüli finanszírozás jogi technikájának bevezetését a közösségi szabályozás kifejezetten a távközlés és a postai szolgáltatás körében készítette elő, de elvileg más területeken is bevezethetők ilyen alapok.

Magyarországon például a közműszolgáltatás finanszírozása is részben olyan módon történik, hogy az Országos Rádió és Televízió Testület által kezelt Műszolgáltatási Alapba fizetnek be a kereskedelmének minősített televízió és rádiószolgáltatók (műszolgáltatási díj), valamint a televíziókészülékek tulajdonosai (üzembentartási díj, ami jelenleg 0<sup>1133</sup>), a közműszolgáltatók pedig ebből az alapból részesednek részben normatív, részben pedig pályázati alapon.<sup>1134</sup> Hasonló módon történik a honi filmgyártás támogatása is<sup>1135</sup> Itt az állami költségvetési forrásból származó és egyéb bevételeket a Magyar Mozgóképek Közalapítvány felügyeli és osztja szét közvetlen támogatások formájában, amelyek lehetnek szelektív, normatív és strukturális alapúak. A támogatás mértéke a támogatott tevékenységben résztvevő magyar és külföldi elem arányához igazodik.

<sup>1130</sup> Az ítélet rendelkező részének második bekezdése a következőképpen szól: "Article 90(2) of the EC Treaty (now Article 86(2) EC) is to be interpreted as meaning that it does not cover a tax advantage enjoyed by undertakings entrusted with the operation of a public service such as those concerned in the main proceedings in so far as that advantage exceeds the additional costs of performing the public service."

<sup>1131</sup> The common good, public subsistence and the functions of public undertakings in the European internal market European Business Organization Law Review 4: 353-382.o. , 357.o.

<sup>1132</sup> "A Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket."

<sup>1133</sup> Ennek megfizetését a vendéglátóhelyek, szállodák és kereskedők tekintetében az állam vállalta át, de 2007. januárjától már csak a szórakoztató elektronikai eszközöket forgalmazó voltak mentesülnek a megfizetése alól.

<sup>1134</sup> A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény

<sup>1135</sup> A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény

Hasonlóképpen Magyarországon a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény alapján egyfajta általános gazdasági érdekből támogatja a nemzeti kulturális szolgáltatásokat, és ennek egyik forrásai a törvénye mellékletben felsorolt termékek, szolgáltatások és építmények után befizetett kulturális járulék. A mellékletben felsorolt termékek és szolgáltatások általános forgalmi adót nem tartalmazó árbevétele (jegybevétele) után - kivételekkel - kulturális járulékot kell fizetni.<sup>1136</sup>

Az Unió szabályozásában a tagállamoknak ebben a körben általánosságban a Bizottság gyakorlatából kikövetkeztethetően az a kötelezettségük, hogy biztosítsák a rendszer objektív, nem diszkriminatív és arányos jellegét és a számviteli szétválasztás bevezetésével és ellenőrzésével azt, hogy a rendszerhez hozzájárulók ténylegesen csak az egyetemes szolgáltatás nyújtásához járulnak hozzá. A fenti kötelezettségek azt persze nem zárják ki, hogy a tagállamok a verseny élénkítése érdekében pl. az új piacra lépőket előnyben részesítsék.<sup>1137</sup>

#### 5.2.4.1. A távközlésben

A távközlési szabályozás két ízben jelentősen változott az elmúlt évtizedben. Az ún. 1998-as csomag részeként fogadták a 97/33/EK irányelvet,<sup>1138</sup> majd a 2002-es csomagban az egyetemes szolgáltatásokról szóló 22/2002/EK irányelvet. A két irányelv eltérően szabályozta a távközlési egyetemes szolgáltatások finanszírozását.

##### 5.2.4.1.1. A 97/33/EK irányelv

Az 1998-as távközlési csomagban az egyetemes szolgáltatások biztosítása és a kötelezettségek finanszírozása az összekapcsolásra tekintettel került szabályozásra egy egységes irányelvben. Ezen irányelv preambuluma 8-as szakasza, az 5. cikke és a III. számú melléklete foglalkozik az egyetemes szolgáltatások nyújtásából fakadó többletterhek kompenzálásával.

A preambulumban csak röviden utal a finanszírozási mechanizmus megteremtésének a lehetőségére és arra, hogy a nettó költség megosztása nem ütközhet az arányosság és diszkriminációmentesség elveibe.

Az 5. cikk szerint a tagállamok – ha úgy ítélik meg, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtására vonatkozó kötelezettség<sup>1139</sup> méltánytalan terhet jelent – az átláthatóság, diszkriminációmentesség és arányosság figyelembevételével létrehozhatnak egy olyan finanszírozási rendszert, amely lehetővé teszi az egyetemes szolgáltatás nettó

<sup>1136</sup> A járulék mértékét is a törvény *melléklete* határozza meg. A járulékot viselő sok tucat termék közül kiemelem a pornó- és erőszaktartalmú műveket, és érdekesség kedvéért a földgömböket, térképeket, nyomtatott naptárokat, gyermek- és ifjúsági képeskönyveket, rajzoló- és kifestőkönyveket. A szolgáltatások körében kiemelem a hangkazetták, hanglemezek kölcsönzését, a régiség-kiskereskedelmet, a hirdetési tevékenységet stb. Érdekes módon a tárolók, silók és raktárak, a nagy- és kiskereskedelmi és szállodaépületek is járulékot viselnek.

<sup>1137</sup> Lásd ezzel kapcsolatban az Eht és a Kasszára vonatkozó kormányrendelet azon szabályait amelyek szerint mentesülnek a Kasszába történő befizetés alól az újonnan piacra lépők a megalakulásuk első két évében, a külön jogszabályban meghatározott árbevétel el nem érő szolgáltatók, valamint az internet szolgáltatóknak csak azon árbevételeik után kellene hozzájárulást teljesíteniük, amelyek az ESZ. keretében nyújtott telefonszolgáltatás igénybevételével nyújtott internet szolgáltatásból származnak.

<sup>1138</sup> DIRECTIVE 97/33/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 30 June 1997 on interconnection in Telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP) (OJ L 199, 26.7.1997, p. 32)

<sup>1139</sup> Csak a nyilvános vezetékes hálózati szolgáltatások lehetnek ilyen típusú finanszírozás tárgyai.

költségeinek<sup>1140</sup> a megosztását a nyilvános távközlési hálózatok üzemeltetői vagy nyilvános telefon-szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások között.

Az irányelv két lehetséges megoldási lehetőséget kínált: az egyik a kedvezményezettektől független szerv kezelése alatt álló, specifikusan e célra létrehozott rendszeren keresztül (a finanszírozás mellett döntő tagállamok többsége végül ezt a megoldást választotta), a másik pedig az összekapcsolási díjakba foglalt járulékos költségeken keresztül (ilyen rendszer egyedül Franciaországban működött néhány évig, párhuzamosan a támogatási alappal, de aztán megszüntették és 2001-től csak az utóbbi működött). A jogszabály szerint a szabályozó hatóság kötelessége volt a költségmegosztásra vonatkozó alapelveket és a finanszírozási rendszer részleteit közzétenni, hogy az érdekeltek megtekinthessék, továbbá évente jelentést kell kiadnia a kiszámolt költség és a szolgáltatói hozzájárulások összegéről.

Az egyetemes szolgáltatók többletköltségeinek (amelyek kiszámításának alapja az egyetemes szolgáltatás nyújtásának nettó költségei) kompenzálására lehetséges finanszírozási rendszerek egyike tehát egy olyan központi alap létrehozása, amelybe befizetések révén az összes szolgáltató osztozik az egyetemes szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos többletterhek viselésében, a másik pedig az, hogy a jelentős piaci erejű szolgáltatók összekapcsolási díjaikban érvényesítik ezen többletköltségeket. Az 1997-es EU irányelvek nem írták elő kötelezően sem egyik, sem másik módszer alkalmazását, hanem annak mérlegelését a nemzeti szabályozó hatóságokra bízták. Az egyes EU-tagállamok közül mindössze kettő – Franciaország és Olaszország – vizsgálta a központi alap felállításának lehetőségét, a többi pedig ebben az időszakban nem foglalkozott a kérdéssel, jelentéktelennek ítélve azt.

A nettó költségek számítására vonatkozó szabályokat a 97/33/EK irányelv alapján az 5. fejezet harmadik alfejezetében mutatom be.

#### **5.2.4.1.3. A 97/33/EK irányelv – Az egyetemes szolgáltatási irányelv magyarországi leképzése a 2001. évi XL. törvény**

##### **5.2.4.1.3.1. A 2001. évi XL. törvény**

Magyarországon első ízben a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (a továbbiakban: Hkt.) szabályozta az egyetemes szolgáltatások nyújtását, a szolgáltatások minőségi és mennyiségi követelményeit és finanszírozását, mégpedig legfőképpen a 97/33/EK irányelvnek való megfelelés céljából<sup>1141</sup> bár ezt a célt nem érte el.<sup>1142</sup>

A szakminiszter a helyi szolgáltatókkal és a Matávval új, határozatlan idejű megállapodások keretében megszüntette a koncessziós szerződéseket (a Matávét 2002. január 31-én, a helyi szolgáltatókét 2002. május 24-én) és biztosította az egyetemes szolgáltatások nyújtását. Ezek az új megállapodások részletesen szabályozták a szolgáltatás hatókörét, a feltételeit, a jogszabályoknak megfelelő műszaki-technikai paramétereket és a szolgáltatások megfelelő nyújtása esetén a kötbérfizetési kötelezettséget.

<sup>1140</sup> A szolgáltatók maguk számolják ki az ESZ. nettó az irányelv III. Melléklete alapján, amelyet aztán a szabályozó hatóságok ellenőriznek. A számítás és az ezt követő ellenőrzés eredményét nyilvánosságra kell hozni. A finanszírozásról való döntés során figyelembe kell venni az ESZ. nyújtásából fakadó piaci előnyöket is.

<sup>1141</sup> Az egyetemes szolgáltatásnak és az együttműködési képességnek a nyílt hálózatellátás (ONP) elvei alkalmazása révén történő biztosítását szolgáló távközlési összekapcsolásról szóló, 1997. június 30-i 97/33/EK európai parlamenti és tanácsi irányelkontra HL L 199., 1997.7.26., 32. o

<sup>1142</sup> A Hkt. részleges harmonizációt valósított meg egy olyan időszakban, amikor a 2002-es, új Uniói szabályozási csomag főbb vonalakban már ismert volt. 2003-ban jelentős szabályozási nehézségek származtak abból az ebből származó kérdésből, hogy a 2002-es csomag magyarországi implementációja előtt szükséges-e a korábbi szabályozási csomag szabályainak részletes implementációja vagy sem.

#### 5.2.4.1.3.2. Az egyetemes szolgáltatások finanszírozása a Hkt. alapján.

A Hkt. rendelkezett először jogszabályi formában és kifejezetten az egyetemes hírközlési szolgáltatások finanszírozásáról. A törvény alapján létrejött finanszírozási rendszer alapja az egyetemes szolgáltató kedvezményes díjsomagok képzésére és nyújtására vonatkozó kötelezettsége, valamint ennek az Egyetemes Távközlési Támogatási alaphoz történő kompenzálása a vonatkozó kormány- és szakminiszteri rendeletek szerint.

Ez azt jelenti, hogy az egyetemes hírközlési szolgáltatóknak az alapvető hírközlési szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását az ország egész területén azonos feltételekkel, megfizethető áron biztosítaniuk kell. Az ilyen kedvezményes feltételek biztosítása az egyetemes szolgáltatók számára olyan többletterhet jelent, amelyet a törvény kompenzálni kívánt (a fent hivatkozott irányelvek alapján), méghozzá a távközlési szolgáltatók befizetéseiből létrehozott és fenntartott támogatási alapokból. a) A kedvezményes és normál díjsomagok kialakításának kötelezettségéről a 2002. február 1-től hatályos 3/2002-es számú MeHVM rendelet rendelkezett<sup>1143</sup>. A kedvezményes csomag lényegében a korábbi szabályozás szerinti kiskereskedelmi díjsomag szerepét töltötte be (amelyet először 1998-ban vezettek be<sup>1144</sup>), csak egyúttal az újonnan bevezetett egyetemes szolgáltatási kötelezettség teljesítésének és e kötelezettség teljesítéséből eredő költség-többlet kompenzálására szolgáló támogatási összeg számítási alapjául is szolgált.

Az egyetemes szolgáltatás nyújtására egyes szolgáltatókkal 2002-ben kötött szerződések is kifejezetten tartalmazták a kedvezményes és a normál csomagok képzésének kötelezettségét.<sup>1145</sup>

A befizetések pontos mértékének meghatározása külön jogszabályban (Kormányrendeletben) történt a finanszírozási szükséglet függvényében és az egyetemes szolgáltatóknak azon árbevétel-kiesésén alapult, amelyet a meghatározott díjsomagok nyújtása miatt szenvedtek el. A támogatás összegének kiszámításának részletszabályait tartalmazó jogszabály az Egyetemes Távközlési Támogatási Alaphoz (továbbiakban: ETTA) fizetendő hozzájárulás és a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásának módjáról szóló 4/2002. (I. 26.) MeHVM rendelet volt. A támogatás részben a kedvezményes díjsomagot választó egyéni előfizetők számától függött (2004. január 1-től az összes ilyen előfizető maximum 20%-át lehetett a támogatás szempontjából figyelembe venni), részben pedig a normál és a kedvezményes díjsomag árainak különbségétől, illetve ezek szorzata adta ki – bizonyos csökkentésekkel – a folyósítható támogatás végső összegét. Amennyiben az ETTA forrásai nem fedezték az egyetemes szolgáltatók jogos és igazolt igényeit, akkor arányosítani kellett. Ehhez a támogatást igénylő szolgáltató be kellett, hogy nyújtsa a megadott határidőn belül a számítható szükséges adatokat, amelyeket a hatóság ellenőrzött.<sup>1146</sup>

<sup>1143</sup> A távbeszélő-szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező távközlési szolgáltató által nyújtott távbeszélő-szolgáltatás díjairól, valamint az egyetemes távközlési szolgáltatással kapcsolatos díjsomagokról szóló 3/2002. (I. 21.) MeHVM rendelet.

<sup>1144</sup> Az 1/2000 (I.18.) KHVM rendelettel módosított 31/1997. (XII. 20.) KHVM rendelet a közcélú távbeszélő szolgáltatások igénybevételének díjáról, majd ezt átvette az ezt váltó közcélú távbeszélő szolgáltatások igénybevételének díjáról szóló 1/2001. (I. 26.) MeHVM rendelet is. Ez utóbbit helyezte hatályon kívül a 3/2002. MeHVM rendelet.

<sup>1145</sup> „A [szolgáltató] köteles az ESZ-t igénybevevő egyéni előfizető részére kedvezményes díjsomagot (célzott díjsomagot), valamint az ESZ. előfizetői díjára és hívásdíjára vonatkozó még egy csomagot (normál díjsomag) kialakítani”

<sup>1146</sup> Az ETTA a működésére, felügyeletére és felhasználására vonatkozó részletes szabályokat a 10/2003. (I. 25.) Korm. rendelet határozta meg. A teljesítendő befizetések mértéke az egyetemes szolgáltatók által igényelt támogatások mértékéhez igazodott. Először 2003-ban születtek befizetési kötelezettséget előíró döntések, a 2002-es év adataira támaszkodva. A befizetések fedezték az egyetemes szolgáltatók támogatásait, az ETTA adminisztratív költségeit és a piactávozással kapcsolatos rendkívüli költségeket. A szolgáltatóknak természetesen megfelelően igazolt (auditált) beszámolókkal, adatokkal kellett alátámasztaniuk a befizetési kötelezettség alapjául szolgáló adatokat. A befizetési kötelezettség alapjául a szolgáltatók távközlési szolgáltatások értékesítéséből elért bevételei szolgáltak, amely egy fix és egy változó részből állt. A fix rész a minden szolgáltató által befizetett és a meghatározott hozzájárulási alapja 0,05%-ából állt. A változó rész számítási alapja a szolgáltatók csökkentett árbevétele volt. A szolgáltatók ugyanis a hozzájárulási alapjukat, azaz az éves árbevételüket csökkenthették a törvényben meghatározott tételekkel (ilyenek voltak az összekapcsolási kiadásai, egyetemes szolgáltató esetében a kedvezményes díjsomag alapján nyújtott egyetemes szolgáltatásból származó árbevétel, és végül az Alaphoz a kötelezett szolgáltatóknak

A 2004. január 1-től 2004. április 30-ig (a 18/2004. IHM rendelet hatálybalépésig) tartó átmeneti időszakban némileg módosultak a befizetési kötelezettség alapjának számítására vonatkozó szabályok. Az egyetemes távközlési szolgáltatást és mobil telefon szolgáltatást nyújtó szolgáltatók esetében csak az éves árbevétel 100 millió Ft feletti összegét kellett figyelembe venni (tehát 100 millió Ft-tal csökkenteni kellett ezt a mutatót), másrészt pedig – az egyéb távközlési szolgáltatók esetében – az így csökkentett összeg 25% számított csak a befizetési kötelezettség alapján.<sup>1147</sup> Ezeket a rendelkezéseket a 2004-ben a 2003-as évre vonatkozóan számított hozzájárulások esetén már alkalmazni kellett.

#### **5.2.4.1.4. A 22/2002/EK irányelv – Az egyetemes szolgáltatási irányelv**

##### **5.2.4.1.4.1. A finanszírozásra vonatkozó általános szabályok a 2002-es irányelvben**

A 2002-es keretszabályozás jóval részletesebben rendelkezett a finanszírozás modelljeiről. Már a preambulum is részletesen rendelkezett az egyetemes szolgáltatás finanszírozására szolgáló rendszerek szabályairól. Itt találjuk többek között azt, hogy:

- a finanszírozás piactorzító hatását minimálisra kell korlátozni;<sup>1148</sup>
- az EKSz. állami támogatásokra vonatkozó szabályozásának (87-88. cikkek) meg kell felelni;
- a nettó költség kiszámításakor figyelembe kell venni nem csak az egyetemes szolgáltatás nyújtásából fakadó költségeket és bevételeket, hanem a nem tárgyi hasznot is.<sup>1149</sup> Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek minden nettó költségét átlátható eljárások szerint kell kiszámítani.

A finanszírozás modelljét tekintve a 2002-es irányelv nagyobb mozgásteret engedett a tagállamoknak. Egyik oldalról az állami pénzeszközök révén történő finanszírozás lehetőségét említette<sup>1150</sup> mint az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó költsége megtérülésének módját, másik oldalról pedig azt a módszert, amikor a megállapított nettó költségeket átlátható módon, a vállalkozások (vagy vállalkozások csoportja<sup>1151</sup>) által fizetendő hozzájárulás révén az összes felhasználótól nyerik vissza. Ezen a két vázlatosan bemutatott módszeren kívül az irányelv kifejezetten megengedte, hogy a tagállamok az egyetemes szolgáltatás különböző elemeinek nettó költségeit különböző mechanizmusok révén finanszírozhassák és akár csak néhány elem, akár az összes elem nettó költségét a mechanizmusok valamelyike révén, vagy akár a két mechanizmus kombinációja révén támogassák. A tagállamok kötelessége azt biztosítani, hogy ezek a finanszírozási rendszerek megfelelnek a tárgyilagosság, diszkriminációmentesség és arányosság elveinek. Minden finanszírozási mechanizmusnak biztosítania kell, hogy a piaci résztvevők csak az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek finanszírozásához járuljanak hozzá, és ne olyan egyéb tevékenységekhez, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez. El kell kerülni azt is, hogy egy szolgáltatást igénybe vevő egy

---

teljesített kifizetés is). Az egyetemes szolgáltatók támogatási igényét egyenlően elosztották az összes távközlési szolgáltató között, így mindegyik a csökkentett árbevételének azonos százalékát fizette be az Alapba. Az egyetemes szolgáltatók a támogatási igényük és a befizetési kötelezettségük különbözetét kapták (pozitív egyenleg esetén) vagy fizették be (negatív eredmény esetén).

<sup>1147</sup> Ez még tovább csökkenhetett, 10%-ra, ha az adott szolgáltató éves árbevételének több mint a fele műsorelosztási vagy internet-szolgáltatásból származott.

<sup>1148</sup> Ez alatt az irányelv azt érti, hogy a lehető legkevesebb teher háruljon a végfelhasználókra. Ennek érdekében javasolja például a hozzájárulási kötelezettséggel érintett szolgáltatók minél szélesebb körének meghatározását.

<sup>1149</sup> E azt jelenti, hogy a nettó költségből le kell vonni a vállalkozás az egyetemes szolgáltatói pozíciójának köszönhetően szerzett közvetett haszonnak a pénzben kifejezett becsült értékét. Ennek korlátja az, hogy nem hátráltathatja azt az általános célt, mely szerint az árképzési struktúráknak tükrözniük kell a költségeket.

<sup>1150</sup> Amennyiben a tagállamok úgy döntenek, hogy az ESZ-i kötelezettségek nettó költségét állami pénzeszközök segítségével finanszírozzák, ezt úgy kell érteni, hogy ebbe beletartozik az általános központi költségvetésből történő finanszírozás, beleértve egyéb állami finanszírozási forrásokat, mint pl. az állami lottó.

<sup>1151</sup> Sok tagállam dönt úgy nem követeli meg a hozzájárulást olyan vállalkozásoktól, amelyek nemzeti forgalma egy meghatározott határnál kisebb. Ezt annak érdekében teszik, hogy a kötelező hozzájárulás ne képezzen piacra lépési akadályt.



másik tagállam egyetemes szolgáltatási költségeit kereszt finanszírozza (ha pl. az egyik tagállamból hívást kezdeményeznek egy másik tagállamba).

Az egyetemes szolgáltatás nyújtó vállalkozásokat az állam nyílt pályázat alapján jelöli ki és azt kompenzáció illeti a szolgáltatás nyújtásáért.<sup>1152</sup>

A tagállamok szabályozó hatóságainak – Magyarországon a Nemzeti Hírközlési Hatóságnak – a feladata, hogy biztosítsák az egyetemes szolgáltató megfelelő mennyiségű és minőségű adatszolgáltatását, amelynek alapján az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek finanszírozására szánt összegek ténylegesen átláthatóak és ellenőrizhetőek lesznek.<sup>1153</sup>

A társadalmi kirekesztés kockázatának elkerülése érdekében a szociális szempontú, akár kiegészítő finanszírozás egyre nagyobb szerepet kap az egyes tagállamokban, mint pl. az Egyesült Királyságban és Belgiumban.<sup>1154</sup>

Az irányelv rendelkezik arról is, hogy a fejlődő társadalmi, kereskedelmi és technológiai körülmények miatti időszakos felülvizsgálat során milyen szempontokat kell figyelembe venni, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség finanszírozása megfeleljen a céljának, annak, hogy a lakosság minél szélesebb köre számára elérhetőek legyenek az alapvető távközlési szolgáltatások. Az egyetemes szolgáltatás körének meghatározása ugyanis automatikusan érinti a finanszírozást is, hiszen új nettó költségelemek kerülhetnek be (vagy akár ki) a finanszírozás alapjául szolgáló elemek közé.

#### **5.2.4.1.2.2. A finanszírozásra vonatkozó részletes szabályok a 2002-es irányelvben**

Az érintett tagállam a kijelölt vállalkozás kérelmére határoz a finanszírozás módjáról, amely tehát lehet:

- olyan mechanizmus, amely az adott vállalkozásnak állami forrásokból, átlátható feltételek mellett kompenzációt biztosít a meghatározott nettó költségekre vonatkozóan;
- olyan rendszer, amely megosztja az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások nyújtói között az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségét.

Amennyiben nem állami forráson, hanem a piaci szereplők közötti tehermegosztáson alapul a finanszírozás, akkor ennek a felügyeletét vagy magára a nemzeti szabályozó hatóságra, vagy a támogatottaktól független és a nemzeti szabályozó hatóság felügyelete alatt álló szervezetre kell bízni. A pénzalapot független szervezetnek kell kezelnie, amely felel a hozzájárulások beszedéséért, továbbá e szervezet felügyeli az esedékes összegek átutalását és/vagy az alaphoz teljesítendő kifizetésekre jogosult vállalkozások részére történő

<sup>1152</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2002/22/EK IRÁNYELVE (2002. március 7.) az ESZ-ről, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról ("ESZ-i irányelv") Official Journal L 108 , 24/04/2002 P. 0051 - 0077 13. cikk „Az ESZ-i kötelezettségek finanszírozása (1) Amennyiben a nettó költség 12. cikkben említett számítása alapján a nemzeti szabályozó hatóság megállapítja, hogy valamely vállalkozásra tisztességtelen terhelés hárul, az érintett tagállam a kijelölt vállalkozás kérelmére határoz: a) olyan mechanizmus bevezetéséről, amely az adott vállalkozásnak állami forrásokból, átlátható feltételek mellett kompenzációt biztosít a meghatározott nettó költségekre vonatkozóan; és/vagy b) az ESZ-i kötelezettségek nettó költségének az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások nyújtói közötti megosztásáról. (2) Amennyiben a nettó költséget az (1) bekezdés b) pontja szerint megosztják, a tagállam a nemzeti szabályozó hatóság által, vagy a kedvezményezettől független, és a nemzeti szabályozó hatóság felügyelete alatt álló, szervezet által működtetett megosztási mechanizmust vezet be. ... (3) A megosztási mechanizmus tiszteltetben tartja az átláthatóságot, a lehető legkisebb piactorzulást, a megkülönböztetés-mentesség és az arányosság elvét. „

<sup>1153</sup> Erre a közösségi jogszabályoknak való megfelelésen túl azért is szükség van, hogy a kimutatott nettó költségek növelésében érdekelt egyetemi szolgáltató a tényleges költségei alapján részesüljön kompenzációban.

<sup>1154</sup> Az ESZ-i kötelezettségek körének megváltoztatása esetén a technológiasemlegességre is ügyelni kell, valamint arra, hogy a piaci szereplőkre csak arányos pénzügyi terhet rójanak, amelynek lehetővé teszi a piaci fejlődését és innovációt, és hogy semmilyen finanszírozási terhelés ne sújtja tisztességtelen módon az alacsonyabb jövedelmű fogyasztókat.

kifizetéseket. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek költségének megosztásával kapcsolatos díjakat egymástól el kell választani, és minden egyes vállalkozásra vonatkozóan külön kell meghatározni. Ezek a díjak nem vethetők ki olyan vállalkozásokra és nem szedhetők be olyan vállalkozásoktól, amelyek a megosztási mechanizmust létrehozó tagállam területén nem nyújtanak szolgáltatásokat.

Az egyes tagállamok számára természetesen továbbra is nyitva áll annak lehetősége, hogy egyéb speciális intézkedések révén a közösségi jognak megfelelően, de nem a piaci szereplők hozzájárulásai révén finanszírozzák az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket.

A 2002-es irányelv nettó költségek számítására vonatkozó szabályait<sup>1155</sup> alatt az 5. fejezet 3. és 4. pontjában tárgyalom.

Összefoglalva, a 2002-es szabályozás jóval kimunkáltabb kereteket biztosított a tagállamoknak és lehetővé tette a megosztásos módszeren alapuló központi pénzalapok elterjedését. Ezen finanszírozási mechanizmus megfelelőségéről alkotott vélemények persze eltérőek. A Bizottság 2005. májusában kiadott közleményében<sup>1156</sup> kifejtette, hogy az adókból történő finanszírozás a jövőben alkalmasabb megoldás lenne. Ennek megvitatása érdekében felhívta az ágazat képviselőit, hogy fejtssék ki véleményüket a kérdésről. Az egyeztetés a fejezet írásakor még folyik.

#### **5.2.4.1.2.4. A 22/2002/EK irányelv implementálása Európában**

Az egyetemes szolgáltatás finanszírozásának elvei az átláthatóság, diszkrimináció-mentesség és arányosság. Ezen elvek mentén azonban a tagállamok és szabályozó hatóságai belátására van bízva, hogy milyen módszert választanak. Az egyetemes szolgáltatás költségét meg lehet osztani egyéb, a nemzeti hálózatot igénybevevő, vezetékes telefonszolgáltatást nyújtó vállalatok között, valamint az egyetemes szolgáltatás kötelezettségét ki lehet terjeszteni az új belépőkre és/vagy a mobilszolgáltatókra is. Az egyetemes szolgáltatók kompenzációjának a kiszámítását részletesen szabályozza a Bizottság és a lényege az, hogy csak a ténylegesen felmerülő többletköltségek után járjon kompenzáció, az egyetemes szolgáltatással járó hasznokat is figyelembe véve. Az egyetemes szolgáltatás költsége tagállamonként kerül meghatározásra, a Bizottság felügyelete mellett és igen változó képet mutat.<sup>1157</sup> Ahogyan változó képet mutat az is, hogy az egyes tagállamok milyen formában képezik (képzelték) el – ha egyáltalán a finanszírozás mellett voksoltak – az egyetemes szolgáltatások kompenzációját. 1998-ban mindössze két tagállam, Spanyolország és Franciaország döntött egy központi egyetemes szolgáltatási támogatási alap létrehozásáról, a franciák pedig ezt még kiegészítették egy járulékos díjfizetési kötelezettséggel is. A többi tagállam akkor úgy döntött, hogy egyelőre nem intézményesíti az egyetemes szolgáltatás költségeinek megtérítését. Mindezt azért, mert a tagállamok úgy ítélték meg, hogy az egyetemes szolgáltatás nem jelent tisztességtelen többletköltséget (*unfair burden*), vagy azért, mert az új kompenzációs mechanizmus létrehozása túl nagy költségeket jelentene. Azóta egységesebb lett a kép, és a legtöbb tagállamban ma már működik olyan központi alap, amelyből az egyetemes szolgáltatók támogatásokat igényelhetnek.

Ha egy szabályozó hatóság tehát úgy ítéli meg, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtása méltánytalan terhet jelent az adott szolgáltató számára, akkor lehetőséget adhat ennek

<sup>1155</sup> Az irányelv vonatkozó részét az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nettó elkerülhető költségei számításának alapelveiről és meghatározásának módjáról szóló 7/2004. (IV. 20.) IHM rendelet ültette át a hazai szabályozásba.

<sup>1156</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "On the Review of the Scope of the Universal Service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC" of 24 May 2005 (COM(2005)203).

<sup>1157</sup> Az Egyesült Királyságban a British Telecom forgalmának 0,8-1,8%-ára becsülték az ESZ. költségét, ugyanez a mutató Franciaországban 5,5%, Spanyolországban 2,1-3,7%.

kompenzációjára.<sup>1158</sup> Ehhez a nettó költségeket kell alapul venni<sup>1159</sup>, továbbá figyelembe kell venni a további költségeket és bevételeket, ideértve az egyéb előnyöket is. Ennek érdekében az egyetemes szolgáltatónak be kell nyújtania a megfelelő számviteli kimutatásait a szabályozó hatósághoz ellenőrzésre.

A finanszírozás formája különböző lehet a tagállamok szabályozó hatóságainak döntése alapján. Lehetséges egy olyan ágazati alap létrehozása (ilyen az ETTA és a jogutódja, a Kassza is), amelybe akár az összes hírközlési szolgáltató köteles befizetni, vagy (a diszkrimináció-mentesség elvét tiszteletben tartva) csak egy bizonyos árbevételi határt elérő szolgáltatók. Az egyetemes szolgáltatás közpénzekből történő finanszírozása, bár a keretszabályozás a lehetséges finanszírozási mechanizmusok között sorolja fel, nem terjedt el, jelenleg az Európai Unióban egyetlen olyan tagállam sincs, amely ezzel a lehetőséggel élne.

Sem az 1998-as, sem pedig a 2002-es csomag nem ró kötelezettséget a tagállamokra egy általános, az egyetemes szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos többletköltségek kompenzálására szolgáló alap felállítására vonatkozóan. A tagállamok szabályozó hatóságai mérlegelés alapján dönthetnek arról, hogy kívánják-e, és ha igen, milyen módon a keletkező terhek szolgáltatók, esetleg a fogyasztók közötti elosztását.

Egyes országokban a jogszabályok lehetővé teszik ugyan a kompenzációt, de tényleges kifizetések nem történnek, mivel nem a szolgáltatás nem jelent méltánytalan terhet. Más országokban a koncessziós szerződésben rendelkeznek a finanszírozásról oly módon, hogy követelményként írják elő, hogy a pályázó a lehető legalacsonyabb áron kínálja szolgáltatását, így elkerülve azt, hogy később a versenyt hátráltató finanszírozási rendszer kerüljön felállításra.

A Bizottság 2006. májusi, 11. ágazati jelentése szerint<sup>1160</sup> az egyetemes szolgáltatás ellátása (részben vagy egészben) minden tagállamban a vezetékes inkumbens feladata. A finanszírozás részletszabályai különbözőek, de nincs olyan kijelölt egyetemes szolgáltató a tagállamokban, amely közpénzekből kapna kompenzációt.

Az egyetemes szolgáltatás finanszírozása a tagállamokban sokszínű, de ezek bemutatására terjedelmi okból itt nincs lehetőség, így csak a magyar szabályok felvillantása lehetséges.

#### **5.2.4.1.2.5. A 22/2002/EK irányelv alkalmazása Magyarországon – az egyetemes szolgáltatások finanszírozása az Eht. alapján**

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) alapjaiban változtatta meg az egyetemes szolgáltatások szabályozását a 2002-es új EU keretszabályozásnak megfelelően, amelyet implementált, főként az ETTA jogutód Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszából (a továbbiakban: Kassza<sup>1161</sup>) való támogatási igények kiszámítása tekintetében.

A jelenlegi magyar szabályozási rendszer legfontosabb eleme a távbeszélő szolgáltatáshoz való hozzáférés, vagyis az, hogy a fogyasztó elérhető előfizetési díj mellett igénybe tudja

<sup>1158</sup> Fontos, hogy kizárólag az Irányelvben megjelölt ESZ-i kötelezettségeket lehet ágazati alap segítségével kompenzálni. A tagállamok egyéb közszolgáltatási kötelezettségeket is megállapíthatnak, de ezeket költségvetési forrásból kell finanszírozniuk.

<sup>1159</sup> ez azt jelenti, hogy meg kell nézni a szolgáltató nettó költségeinek különbözetét az egyetemes szolgáltatás nyújtásával együtt és anélkül.

<sup>1160</sup> EUROPEAN ELECTRONIC COMMUNICATIONS REGULATION AND MARKETS 2005 (11TH REPORT){COM(2006)68 final}

<sup>1161</sup> Az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kassza működésére, felügyeletére, felhasználására, megszüntetésére és forrásaira vonatkozó részletes szabályokról szóló 134/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet hozta létre és jelölte ki az ETTA jogutódjaként

venni a nemzetközi és belföldi hívásokat, az ingyenes és segélyhívásokat, valamit adatátvitelre is alkalmas legyen a hozzáférése. Az előfizetői díjat, vagyis a hozzáférést azonban az egyetemes szolgáltatás finanszírozási rendszere miatt, a rendszer nem külön, hanem egy díjsomag részeként a forgalom után fizetendő percdíjakkal együtt finanszírozza (díjsomag alapú finanszírozás).<sup>1162</sup> Az igény alapja az egyetemes szolgáltató nettó elkerülhető költsége, amelytől a törvényhozók azt várták, hogy a piaci szereplők által finanszírozott, korábban mintegy 9 milliárd forintnyi kifizetést annak töredékére, 1 milliárd forintra csökkenthetik.

A 2004-ben bevezetett szabályozás szerint a Kasszába az elektronikus hírközlési szolgáltatók a finanszírozási szükséglet mértékéig befizetéseket teljesítenek éves nettó értékesítési árbevételük alapján. A Kassa az így befolyt bevételekből egyenlíti ki az egyetemes szolgáltatók jogos támogatási igényeit.

A 2004. április 30-án hatályba lépett 18/2004-es számú IHM rendelet határozta meg részletesen a teljesítendő befizetések mértékét.<sup>1163</sup> Az árbevétel számítása szempontjából csak a telefonszolgáltatás, az egyetemes szolgáltatás keretében nyújtott telefonszolgáltatás igénybevételével nyújtott internet-szolgáltatás és az ezekhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások nyújtásából származó bevételeket kell figyelembe venni. Az árbevétel csökkenthető az igénybe vett összekapcsolási és hozzáférési szolgáltatások igazolt költségeivel és ráfordításaival.<sup>1164</sup> Mentessülnek a befizetési kötelezettség alól az újonnan piacra lépők a megalakulásuk első két évében, a külön jogszabályban meghatározott árbevétel el nem érő szolgáltatók, valamint az internet szolgáltatóknak csak azon árbevételeik után kellene hozzájárulást teljesíteniük, amelyek az egyetemes szolgáltatás keretében nyújtott telefonszolgáltatás igénybevételével nyújtott internet szolgáltatásból származnak. Az említett árbevételi minimumot, amely alatt mentesül a távközlési szolgáltató a hozzájárulási kötelezettség alól, a rendelet 100 millió Ft-ban határozta meg. Nem változott az éves nettó értékesítési árbevétel 0,05%-át kitevő fix befizetési kötelezettség sem, amely azonban kifejezetten a piacelhagyás következtében szükséges átmeneti intézkedések és a Kassa adminisztratív költségeinek fedezésére szolgál. Az ezen felüli befizetési kötelezettséget a hatóság (az időközben Nemzeti Hírközlési Hatósággá átalakult HIF) az egyes befizetésre kötelezett szolgáltatók árbevételéhez arányosítva határozza meg. A befizetési kötelezettség mértéke az éves nettó értékesítési árbevétel 0,5%-ában limitált.

A Kassa fentiek szerinti bevétele egyébként tehát kizárólag az egyetemes szolgáltatás támogatására, illetve piacelhagyás következtében szükséges átmeneti intézkedések miatt felmerülő rendkívüli kiadások és a Kassa működését szolgáló költségek fedezetére fordítható, más célra nem használható fel.

Az 3/2002. MeHVM rendelet továbbra is hatályban van, így az egyetemes szolgáltatások áaira továbbra is rendeleti szintű árszabályozás vonatkozik (tételesen meghatározott ármaximumokkal).

A szabályozás alapján lehetőség van a szociálisan rászoruló előfizetők támogatására is.<sup>1165</sup> Ennek alapján az Informatikai és Hírközlési Minisztérium illetve most már a jogutód Gazdasági és Közlekedési Minisztérium meghatározott összeget (2006 májusában, bruttó

<sup>1162</sup> A piaci szereplők az információs társadalom infrastruktúrájának kiépülése érdekében az ESZ. hozzáférés alapú (nem díjsomag alapú) újraszabályozását javasolják. Ennek keretében csak a nem piaci alapon kiépíthető vonalak után járna egyszeri kompenzáció.

<sup>1163</sup> Az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás, valamint a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásuk módjáról szóló 18/2004. (IV. 29.) IHM rendelet.

<sup>1164</sup> Az egyéb célra való felhasználás a korábbiakhoz képest nem változott, azaz most is csak a piacelhagyás miatti rendkívüli intézkedések költségeinek, illetve a Kassa adminisztrációs költségeinek a fedezésére szolgál az ESZ. támogatása mellett.

<sup>1165</sup> A szociálisan rászorult előfizetők részére az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevételéhez nyújtható támogatásra vonatkozó szabályokról szóló 19/2004. (VI. 12.) IHM rendelet alapján.

1000 Ft-ot) átvállal az előfizetői díjból, ha azt meghatározott szociális ellátásban részesülőnek kell fizetnie egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevétele következtében.

A Bizottság 11. jelentése röviden kitért a magyar szabályozásra is, amennyiben megjegyezte, hogy a szolgáltatók túl bonyolultnak tartják a támogatási rendszert.

#### 5.2.4.2. Kikötőkben

Mint az Enirisorse<sup>1166</sup> ügyben hozott döntésből látszott, a kikötők vonatkozásában Olaszország például az adott kikötőt használók által hozzájárulásaikkal fenntartott különleges alapokkal tart fenn. Az ítélet 44 és 45. pontjai megerősítik, hogy az ilyen hozzájárulásokat sőt azoknak bizonyos vállalkozásoktól (és más vállalkozásoktól nem) történő begyűjtését is<sup>1167</sup> állami támogatásnak tekintik. A Bíróság megállapítva - bár az Altmark ügyre a rendelkező részben nem hivatkozva – hogy az első két Altmark feltétel nem teljesült az állami támogatási szabályok alkalmazását írta elő.

A fentiekben már esett szó egyes energiaszolgáltatók monopoljogokkal történő finanszírozásáról, ahogy az hazánkban és Szlovéniában jelenleg gyakorlat. Az alábbiakban az ágazati alapokkal történő finanszírozásról lesz szó, ahogy az Franciaországban és az Egyesült Királyságban történik.

#### 5.2.4.3. Villamosenergia

##### 5.2.4.3.1. Franciaország

Franciaországban a 2000. február 10.-i 2000-108. számú, a villamosenergia közszolgáltatás modernizációjáról és fejlesztéséről szóló törvény<sup>1168</sup> értelmében az EDF és a helyi szolgáltatók jogosultak a közszolgáltatási kötelezettség ellátásából eredő költségeik kompenzálására azon túl is, hogy kizárólagos jogokat kaptak (amiről fentebb már esett szó). A kompenzáció egyrészt közszolgáltatási tarifa formájában, másrészt pénzalapokon keresztül történik. A közszolgáltatás költségeit<sup>1169</sup> ráterhelik a végfogyasztókra.<sup>1170</sup>

A Villamosenergia Közszolgáltatási Hozzájárulást<sup>1171</sup> az érintett fogyasztóktól gyűjtik be, így egyrészt a feljogosított fogyasztóktól, másrészt azokról a feljogosított végfogyasztóktól, amelyek rácsatlakoztak az átviteli vagy elosztói hálózatra, azonban nem éltek feljogosított státuszukkal, harmadrészt a saját használatra termelőktől valamint a nem a közüzemi átviteli vagy elosztói rendszeren keresztül ellátott fogyasztóktól.<sup>1172</sup>

<sup>1166</sup> Enirisorse kontra Administratione delle Finanze, [2003] ECR I-14243.o.

<sup>1167</sup> Joined Cases C-261/01 and Case C-262/01 Van Calster and Others [2003] ECR I-12249, paragraph 49.

<sup>1168</sup> Loi n°2000-108 du février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, francia nyelvű szövege hozzáférhető a <http://www.legifrance.gouvkontrafr/WAspad/Ajour?nor=ECOX9800166L&num=2000-108&ind=4&laPage=1&demande=ajour> honlapon

<sup>1169</sup> A "LOI n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie" ("LOI 2003") 2003. január 1-i hatállyal a közszolgáltatás <http://www.legifrance.gouvkontrafr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0200139L>

<sup>1170</sup> Forrás: [http://www.rte-france.com/htm/an/offre/offre\\_acces\\_charges.jsp](http://www.rte-france.com/htm/an/offre/offre_acces_charges.jsp)

<sup>1171</sup> Contribution au service public de l'électricité ("CSPE") A CSPE-t havonta az RTE EDF Transport szedi be (gyakorlatilag úgy, hogy hozzáír egy „rendszerhasználati díj” sort a számlához) az átviteli hálózathoz való hozzáférés számlázása érdekében rögzített fizikai áramlás alapján. A CSPE maximális összege 500.000 Euro fogyasztási helyenként. A CSPE éves összegét a kormány a CRE javaslata alapján az adott évre állapítja meg, amely alkalmazandó marad a következő költségvetési években is, amennyiben az energiapolitikát meghatározó LOI n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (Francia nyelvű szövege hozzáférhető a <http://www.legifrance.gouvkontrafr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0400059L> honlapon) című törvényben hivatkozott új kormányrendelet nem kerül elfogadásra. 2006-ban ilyen kormányrendelet nem született, így 2006-ban a 2005. évre megállapított összeg, azaz 0.45c€/kWh+19.6% ÁFA alkalmazandó.

<sup>1172</sup> Ezek a CSPE-t közvetlenül a Caisse des Dépôts et Consignations-nak („CDC”) fizetik.

A Villamosenergia Közzolgáltatási Hozzájárulás a villamosenergia termelési közzolgáltatási alapba („Fonds du service public de la production d'électricité” („FSPPE”)), folyik be. A szolgáltatói monopólium területén a közüzemi rendszer működéséből adódó feladatok költségeit a szolgáltatók által finanszírozott másik közzolgáltatási alap a villamos energia kiegyenlítési alap fedezi.

A jogszabály mindkét alapnál – egymástól némiképp eltérően - meghatározza a közzolgáltatást nyújtó társaságoknál a kompenzált,<sup>1173</sup> és a nem kompenzált<sup>1174</sup> költségeket.

#### 5.2.4.3.5. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

##### 5.2.4.3.5.1. Villamosenergia

Nagy Britanniában a villamosenergia (és a gáz) piac 100%-ban liberalizált. 1990-ben a privatizációt megelőzően a termelői és átviteli tevékenységet az ún. Central Electricity Generating Board, míg az elosztói és szállítói tevékenységet 12 regionális villamosenergia „board” látta el.

1990-ben a villamos energia ipart teljesen átalakította az Electricity Act 1989 („EC”), amelynek célja az állami tulajdonban lévő villamos energia rendszer privatizálása valamint a verseny bevezetése a termelés és a szállítás területén. Az EC eredményeként a Central Electricity Generating Board nem nukleáris termelő létesítményei a National Power és a Powergen tulajdonába kerültek.

A nemzeti átviteli hálózat (a National Grid) a National Grid Company tulajdonába került, és a meglévő 12 regionális villamosenergia „board” területi szolgáltatóvá alakult át.

2001. március 27-én lépett hatályba a New Electricity Trading Agreements („NETA”) - amely lehetővé teszi a termelők és a szállítók között kétoldalú szerződések megkötését - valamint a Utilities Act 2000 („UA”)<sup>1175</sup> is jelentős változásokat vezetett be a villamosenergia szektor szabályozási struktúráját illetően.<sup>1176</sup>

A brit villamosenergia szektor négy szegmensből tevődik össze: termelés, átvitel (rendszerirányítás), elosztás valamint szállítás.<sup>1177</sup>

- a termelés és a szállítás liberalizált tevékenység,
- az átvitel és az elosztás szabályozott monopólium, és az engedélyesek vagy csak saját területükön vagy pedig az ország egész területén tevékenykedhetnek.<sup>1178</sup>

<sup>1173</sup> Ezek az alábbiak: megújuló energia és kapcsoltan termelt villamos energia vásárlására irányuló kötelezettség; termelési többletköltségek a kontinens hálózatához nem csatlakoztatott zónákban; a „nélkülözhetetlen áru” „produit de première nécessité” tarifa alkalmazása miatt kiesett bevétel, valamint a bizonytalan helyzetben lévő fogyasztók csatlakoztatásának és ellátásának költségei.

<sup>1174</sup> A Szerződés kifejezetten meghatározza a nem kompenzált közzolgáltatási kötelezettségeket: a termelő tekintetében mint pl. a termelő létesítmények biztonsága, átláthatóság és információszolgáltatás; környezetvédelem, kutatás-fejlesztés; és a kereskedő tekintetében a nem feljogosított fogyasztók ellátása és pl. az energiagazdálkodás előmozdítása.

<sup>1175</sup> Hozzáférhető a <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000027.htm> weboldalon.

<sup>1176</sup> CHANGES TO EUROPEAN ELECTRICITY AND GAS MARKETS, Second edition, Allen & Overy.

<sup>1177</sup> Ezek a tevékenységek mind engedélykötelesek, az engedély fogalmaz meg közzolgáltatási kötelezettségeket. Az „ESZ.” olyan módon létezik az Egyesült Királyságban, mint az 1998. évi versenytörvény I. és II. fejezetében foglalt tiltó szabályok alóli kivétel.

<sup>1178</sup> A British Electricity Trading Arrangements („BETTA”) 2005. április 1-i hatályba lépése óta a National Grid Company a brit rendszerirányító (Great Britain System Operator, GBSO), amelynek rendszerirányítói engedélye kizárólagos jogot biztosít a számára. A jelenleg Nagy Britannia területén működő elosztói engedélyesek közül 14 a privatizációs eljárás eredményeként került alakult és területén kizárólagos jogot élvezett. Az UA ezt a rendszert megváltoztatva lehetővé tette az elosztói engedélyeseknek, hogy Nagy Britannia területén bárhol üzemeltethessenek hálózati eszközöket, illetve ezeket a tulajdonukban tartásák. Azt, hogy az elosztói engedélyes csak bizonyos területen, vagy bármely területen tevékenykednek, az UA vonatkozó rendelkezése alapján az engedélyük határozza meg. Lásd Ofgem's submission to the European Commission (DGTREN) Report, 2005, hozzáférhető a [http://www.ergreg.org/portal/page/portal/ERGEG\\_HOME/ERGEG\\_DOCS/NATIONAL\\_REPORTS/E05-REP-01-03Z\\_NATIONAL%20REPORTS\\_QU-UK-V2.PDF](http://www.ergreg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/NATIONAL_REPORTS/E05-REP-01-03Z_NATIONAL%20REPORTS_QU-UK-V2.PDF) honlapon

Nagy Britanniában a közszolgáltatásokat a tarifákon keresztül finanszírozzák, külön köz-vagy egyetemes szolgáltatási alap nincs.<sup>1179</sup>

Abban az esetben viszont, ha a szállító engedélyét visszavonják, az Office of Gas and Electricity Markets („OFGEM”) a fogyasztók védelme érdekében – a Gáz és Villamosenergia Engedély 29. számú Standard Engedélyfeltétel<sup>1180</sup> alapján végső menedékes szolgáltatót jelölhet ki.<sup>1181</sup> A végső menedékes szolgáltató végső menedékes szolgáltatás nyújtásából eredő veszteségeinek finanszírozási módját a 29/A számú Standard Engedélyfeltétel határozza meg – amely szerint a végső menedékes szolgáltatónak a kompenzáció iránt a hatósághoz kell kérelmet benyújtania, amelyet – annak indokoltsága esetén – a hatóság jóváhagy. A kompenzációra az elosztói engedélyes által a Gáz és Villamosenergia Engedély 33. számú Standard Engedélyfeltételben hivatkozott biztosíték nyújt fedezetet.

#### **5.2.4.3.5.2. Gáz**

Nagy Britanniában a gázpiac 100%-ban liberalizált. Az 1986-os Gáztörvény privatizálta a British Gas Corporation-t, amelyből British Gas plc. néven, egy vertikálisan integrált monopolhelyzetben gázszállító lett. A BG plc-nek átnvezett British Gas plc gyakorlatilag megőrizte a privatizációt megelőzően fennállott monopolhelyzetét. Az 1995-ös Gáztörvény<sup>1182</sup> új engedélyezési rendszert vezet be és 1998. január 1. hatállyal liberalizálta a piacot.

A brit gázszektor öt szegmensében – kutatás és termelés („exploration and production”), rendszerüzemeltetés vagy átvitel („transportation”), elosztás („distribution”), raktározás („storage”) valamint a fogyasztók részére történő eladás („supply”) engedélyköteles tevékenységek. Egyik engedélyes sem kap semmiféle kompenzációt.

A végső menedékes szolgáltató kijelölésére valamint tevékenysége kompenzálására vonatkozó szabályok hasonlóak a villamosenergia piac kapcsán említettekkel.

#### **5.2.5. Tarifakiegyenlítés**

A tarifakiegyenlítés rendszerében a szolgáltatást nem annak tényleges költségén, hanem a szolgáltatás nyújtásának átlagos költségén nyújtják. Így egységes országos tarifát alkalmaznak a szolgáltatásra, annak dacára, hogy a szolgáltatás nyújtásának költsége jelentős eltér.

A tarifakiegyenlítés rendszerében a szolgáltató a szolgáltatás egyes területeken felmerülő nyereségéből finanszírozza a más területeken felmerülő veszteégét és így biztosít homogén árakat. Ilyen módon a tarifakiegyenlítés esetén a fogyasztók egyik csoportja fedezi a fogyasztók másik csoportjának a szolgáltatáshoz való hozzáférését.

A tarifakiegyenlítés tipikusan a monopolszolgáltatás környezetében merül föl, hiszen a tarifakiegyenlítő rendszer a versenytársak által sebezhető a sűrűn lakott területeken, ahol a versenyképes áraknál magasabb árakat alkalmaz. Tarifakiegyenlítés egyébként hatósági árak esetén is lehetséges, hiszen a hatósági árak is megvédik a tarifáit kiegyenlítő szolgáltatót

<sup>1179</sup>Forrás: Roberto Malaman: Public Service Obligations in the Electricity and Gas Service, hozzáférhető a [www.erranet.org](http://www.erranet.org) honlapon

<sup>1180</sup>Hozzáférhető a [http://62.173.69.60/document\\_fetch.php?documentid=4245](http://62.173.69.60/document_fetch.php?documentid=4245) honlapon

<sup>1181</sup>Domestic Retail Market Report, July, 2006, OFGEM, 5. oldal, hozzáférhető a [http://www.ofgem.gov.uk/contracks/ofgem/cache/cmsattach/15610\\_DRMR\\_March\\_2006.pdf](http://www.ofgem.gov.uk/contracks/ofgem/cache/cmsattach/15610_DRMR_March_2006.pdf) honlapon

<sup>1182</sup>Hozzáférhető a [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1995/Ukpga\\_19950045\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1995/Ukpga_19950045_en_1.htm) honlapon

az árversenytől. A tarifakiegyenlítést elsősorban a postai és távközlési szolgáltatások körében és ezen belül is az univerzális szolgáltatás rendszerében alkalmazzák, és épp azért hogy a szolgáltatás a fogyasztó oldaláról áttekinthető árazású legyen.

A Corbeau ügyben a Liège-i postai szolgáltató jobb és olcsóbb szolgáltatásával pontosan a belga posta tarifakiegyenlítő rendszerét kezdte ki.<sup>1183</sup> A magyar piacon a Holló Bt próbálkozott hasonlóval a kilencvenes évek közepén, de a magyar megoldás eltért a luxembourgi bíróság megoldásától.<sup>1184</sup>

Magyarország például – az európai trendekkel teljesen ellentétesen – alapvetően tarifakiegyenlítő rendszerre tért át az autópálya matricák bevezetésével, a korábbi használatarányos – liberálisnak tekintett – fizetőkaps, koncessziós-BOT rendszerről. Így az autópályát néhány kilométeren használók finanszírozzák az azt sokat használók használatát és nagyobb részben az adófizetők fedezik az autópályák megépítését és fentartását. A 2008-ig bevezetendő elektronikus díjszedési rendszer éppen a használatarányos díjszedés vezeti be ismét, azaz megszünteti a tarifakiegyenlítést.

A tarifakiegyenlítés önmagában nem jogellenes, különösen akkor nem, ha az állam azért írja elő, hogy azzal a területi és társadalmi kohéziót fokozza és megfelel a 86. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak. Amennyiben azonban fenntartásához monopólium vagy hatósági ár szükséges, annyiban a liberalizáció előrehaladásával tarifakiegyenlítés is eltűnik.

#### 5.2.6. Szolidaritási alapú finanszírozás és kötelező tagság

Szolidaritási alapú finanszírozás és kötelező tagság a tarifakiegyenlítéshez hasonlít, amennyiben az igénybevevők befizetéséből illetve túlfizetéséből fedezik más igénybevevők illetve más igénybe nem vevők finanszírozási szükségleteit. A szolidaritási alapú finanszírozás elsősorban az általános (nem gazdasági) érdekű szolgáltatásnak tekintett alapszintű és általános társadalom és egészségbiztosítási rendszerekben jellemző, amelyeknek alapvető szerepük van a minimális társadalmi biztonsági háló kialakításában olyan általános kockázatok ellen, mint a betegség, a munkaképtelenség, az öregség, a halál függetlenül a rendszerbe belépők belépéskori kockázati kitettségétől (kor, egészségi állapot, anyagi helyzet). Az ilyen rendszerekben a befizetések általában jövedelemarányosak, míg az

<sup>1183</sup> C-320/91, judgment of 19 May 1993, Corbeau, [1993] ECR I-2533.o. 15.o.

<sup>1184</sup> BH1996. 125. A postai alapszolgáltatás végzésének feltételei [1992. évi XLV. tv. 2. § (1) bek. a) pont, 4. § (1) bek.]. A P. Rt. beavatkozó 1993. december 2-án írásban bejelentette a Hírközlési Felügyeletnek mint elsőfokú hatóságnak, hogy a felperes levélpostai küldemények felvételét, külföldre továbbítását és - a célszág postaszervezetének bekapcsolásával - kézbesítését vállalja World Mail szolgáltatásként. Csatolta a felperes erre vonatkozó hirdetését. A hirdetések szerint a felperes a szokásos légipostával szemben kétszer olyan gyorsan és átlagosan majdnem féláron továbbítja az ügyfelek külföldre irányuló leveleit. A Hírközlési Felügyelet mint elsőfokú hatóság az 1993. december 14-én kelt határozatával a postahatósági engedély alapján végezhető - alapszolgáltatás körébe tartozó -, levélpostai küldemények felvételének, továbbításának és kezelésének azonnali abbahagyására kötelezte a felperest. A felperes a határozat ellen fellebbezést nyújtott be. Ebben arra hivatkozott, hogy az általa végzett „nemzetközi továbbítási” és „futárszolgálati” tevékenység a postai alapszolgáltatáson kívül esik. A felperes az ügyfelektől közvetlenül összegyűjti a küldeményeket, elvégzi azok mérlegelését, bélyegzését és osztályozását, majd eljuttatja a küldeményeket azokba az országokba, ahol jó minőségű szolgáltatást nyújt a postai szervezet. Az alperes az 1994. január 26-án kelt határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta; a kötelezés szövegét úgy módosította, hogy a felperest az alapszolgáltatás körébe tartozó, levélpostai küldemények felvételének, továbbításának és kézbesítésének azonnali abbahagyására hívta fel. Döntését azzal indokolta, hogy a felperes a kibocsátott hirdetésekben kifejezetten üdvözlőlapok, levelek, nyomtatványok felvételét, továbbítását és kézbesítését vállalta. Márpedig ez a tevékenység a postáról szóló 1992. évi XLV. törvény (Pt.) 2. §-a (1) bekezdésének a) pontjában foglaltakra figyelemmel alapszolgáltatás, amelynek ellátását a törvény 4. §-ának (1) bekezdésében foglaltak szerint az állami vagy a koncessziós postai szolgáltató végezheti. Miután a felperes nem tartozik ezek közé, ezért a tevékenység abbahagyására kötelezte. A felperes az 1994. február 25-én kelt keresetében az alperesi határozat hatályon kívül helyezését kérte. Álláspontja szerint az általa végzett szolgáltatás nem postai szolgáltatás. Az újrafeladói tevékenysége a hagyományos postai szolgáltatástól különbözik, világszerte elfogadást nyert. 1993-ban mintegy 123 000 db levelet továbbított, ami a teljes magyar postai és újrafeladói szolgáltatási piacnak „teljességgel elhanyagolható” részét képezi. Az alperes a kereset elutasítását kérte. Egyben előadta hogy a felperes olyan postai alapszolgáltatás körébe tartozó tevékenységet végez, amelyre kizárólag a beavatkozó jogosult. A felperest ezért a jogszabálysértő tevékenység abbahagyására kellett kötelezni. A bíróság 1994. október 13-án kelt ítéletével a kereset elutasította. (Legf. Bír. Kf. II. 25.944/1994. sz.)



ellátások a rászorultságtól függenek, ami tulajdonképpen az adókhöz hasonló redisztribúciót valósít meg és olyanokra is kiterjeszti az ellátást, akik azért egyáltalán nem fizettek (katonák, szellemi fogyatékosok stb). Ilyen rendszert működtet a magyar kormány, amikor a nyugdíjakat a nyugdíjasok a svjci indexálási rendszernek megfelelően kalkulást szükségleteinek megfelelően növeli, és azok sem a nyugdíjasok korábbi befizetéseivel sem pedig az aktuális befizetésekkel nincsenek köszönő viszonyban sem.

A luxembourgi bíróság gyakorlata szerint<sup>1185</sup> a fenti szolgáltatások a nemzeti szolidaritás alapján működnek és mivel nem anyagi haszon elérése, hanem társadalmi a céljuk. Ezért ezeket nem is tekintik vállalkozásnak, az általuk folytatott tevékenységet pedig gazdasági tevékenységnek. Ugyanakkor ezen tevékenységek finanszírozása egyre több jogi kérdést vet fel, különösen, amennyiben ezekkel párhuzamosan piaci mechanizmusok is kialakulnak.

A kötelező tagság a szolidaritási alapú rendszereknek is a sajátja, hiszen az átlagnál többet befizet, de átlagos szolgáltatást kapó személyek "szolidaritása" csak így biztosítható. Így működnek azok a szociális hálóba tartozó mögöttes biztosítások (pl. szolidaritási alap), amelyek mindenkinek bérjövdelem arányos szolgáltatást nyújtanak bérjövdelem arányos befizetés ellenében, de csak valamilyen biztosítási esemény bekövetkezése esetén (munkanélküliség).<sup>1186</sup> Így működnek a kötelező biztosítások is, amelyek a veszélyes üzem kockázatai ellen biztosítják a harmadikokat (akár gépjárművetők vagy repülőgéppilóták vagy tankhajó üzemeltetők az illetők) akárcsak az út mentén gyanútlan áldozattá váló kismamák vagy a tankhajókatasztrófa után kifutni képtelen halászok. Így működnek az orvosok, ügyvédek vagy mérnökök kötelező szakmai felelősségbiztosításai is.

A kötelező tagság és a finanszírozás kérdése merült föl a 2. fejezetben a 2.5.2.2. pont alatt már ismertett Pearle ügyben.<sup>1187</sup> Itt az optikusok kötelező kamarai tagságáról és az optikusoknak előírt kötelező befizetésekről volt szó, amelyet az optikuskamara marketingcélokra használt fel.<sup>1188</sup> Noha a konkrét esetben a marketingprogram támogatását a Bíróság nem minősítette állami támogatásnak, mert nem az állam hozta meg a hozzájárulásra, a marketingkampányra illetve a hozzájárulások felhasználására vonatkozó döntéseket, de elfogadta, hogy amennyiben így lett volna, a kérdéses hozzájárulásból finanszírozott program állami támogatás lett volna. Nyilván ez az eset az alapokon keresztüli finanszírozás körében is említendő lenne.

### 5.3. Az ellentételezés mértéke

Az ellentételezés mértékére vonatkozóan az alább az 5.4. pontban részletesen ismertetendő Altmark döntés illetve az 5.5. pontban található 2005. évi bizottsági keretszabály tartalmazza az általános közösségi szabályokat. Ebben az alfejezetben a költségek és a nyereség illetve ennek révén az ellentételezés meghatározására vonatkozó ágazati szabályokat ismertetem, azzal hogy először a költségek és a nyereség számítására vonatkozó néhány fontosabb közgazdasági megközelítést ismertetem röviden.

#### 5.3.1. A költségek és a nyereség számítására vonatkozó megközelítések

A költségszámítás vonatkozásában a Bizottság illetve a nemzeti szabályozó hatóságok az egyes ágazatokban azt kívánják biztosítani, hogy a közszolgáltatást nyújtó illetve általában a

<sup>1185</sup> C-159/91 & 160/91, judgment of 17 February 1993, Poucet and Pistre, [1993] ECR I-637 (18. és 19. bekezdések); C-218/00, judgment of 22 January 2002, Cical di Battistello Venzano & C. Sas / INAIL [2002] ECR I-691.o. (44. bekezdés).

<sup>1186</sup> 1994. évi LXVI. törvény a Bérjövdelemről.

<sup>1187</sup> Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV and Rinck Opticiens BV kontra Hoofdbedrijfschap Ambachten, 15 July 2004 (Case C-345/02) <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriSerkontrado?uri=CELEX:62002J0345:HU:HTML>

<sup>1188</sup> Reference for a preliminary ruling by the Hoge Raad der Nederlanden by judgment of that Court of 27 September 2002 in the proceedings between 1. Pearle B.KONTRA., 2. Hans Prijs Optiek Franchise B.KONTRA., 3. Rinck Opticiens B.KONTRA. and Hoofdbedrijfschap Ambachten (Case C-345/02) (2002/C 289/22)

szabályozott (például árszabályozással érintett) piacokon működő vállalkozások olyan költségeket számoljanak el a közszolgáltatás költségeként, amelyeknek nem vagy nemcsak a közszolgáltatás nyújtásához van köze, hanem a szolgáltató egyéb piacokon végrehajtott egyéb gazdasági tevékenységeihez. A szolgáltató ösztönös és logikus magatartása a költségeknek az ellentételezett szektorra terhelése, míg a bevételek átcsoportosítása a nem szabályozott piacra: ezzel maximalizálni tudja az általa látszólag jogszerűen kapott ellentételezést.

A közgazdasági és szabályozási gyakorlat a fentiek miatt a költségszámításban számos megközelítési technikát alakított ki, amelyek alapján az irányelvek adta keretek között a nemzeti jogszabályok illetve a közszolgáltatási szerződések pontosan meghatározzák, hogy a közszolgáltató a költségeit hogyan jogosult/köteles kimutatni és bemutatni.

A szabályozott piacokkal kapcsolatban az egyik legáltalánosabban használt költségmeghatározási technika a **nettó elkerülhető költség** (net avoidable cost) alapú megközelítés. A nettó elkerülhető költség az a költség, amelyet a hatékony szolgáltató az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hiányában el tudna kerülni. A nettó elkerülhető költség számításakor azokat az kiadásokat veszik figyelembe, amelyek a szolgáltatás nyújtásának megszüntetésével a szolgáltatónál nem merülnének föl. Ráadásul több ágazatban a forgalmi költségek kiszámításakor a hosszú távú, előreutató különbözeti költségek költségszámítási módszer alapján elkészített modellből (LRIC modell) kell kiindulni.

A **teljesen felosztott költségek** módszere az ún. „FDC-módszer”<sup>1189</sup> olyan eljárás, amelynek során a szolgáltató szokásos működése érdekében felmerült és ténylegesen lekönyvelt költségek és ráfordítások a tevékenységen alapuló költségszámítás módszerével teljes körben terhelődnek az egyes termékekre, illetve szolgáltatásokra.

A **tevékenységen alapuló költségszámítás** módszere, az ún. „ABC-módszer”<sup>1190</sup> olyan eljárás, amelynek segítségével egy adott folyamat, termék, szolgáltatás (költségobjektum) összköltsége oly módon állapítható meg, hogy az tükrözze a költségobjektum által igényelt vagy felemészített tényleges gazdasági erőforrások összességét.<sup>1191</sup>

### 5.3.2. Távközlés

A távközlésben korábban az FDC, az utóbbi években pedig a nettó elkerülhető költség módszert alkalmazzák leginkább a költségek kvantifikálásához.

#### 5.3.2.1. A nettó költségek számítására vonatkozó szabályok a 97/33/EK irányelvben

Az 97/33/EK irányelv III. melléklete alapján a nettó költség egyenlő egy adott szolgáltató egyetemes szolgáltatással együtt számított és egyetemes szolgáltatás nélkül számított nettó költségeinek különbözetével. A számítás szempontjából figyelembe vehető költségek azon szolgáltatásokhoz kapcsolódhatnak:

- amelyek veszteségesen vagy a kereskedelmi normáktól eltérő költségek mellett nyújthatók (ilyenek pl. a segélyhívó szolgáltatások, a nyilvános fülkék működtetése vagy a fogyatékos személyek részére nyújtott szolgáltatások vagy berendezések);

---

<sup>1189</sup> fully distributed costing

<sup>1190</sup> activity-based costing

<sup>1191</sup> Ismert és használt még egyebek mellett a HCA (HCA - historic cost accounting) és a CCA (CCA - current cost accounting) módszer is, de ezekről itt terjedelmi okokból nem ejtek szót.

- amelyek bizonyos végfelhasználók részére – figyelembe véve a hálózat és szolgáltatás költségét, az általa elért bevételt és az adott tagállam által előírt földrajzi átlagolást is – csak veszteségesen vagy a kereskedelmi normáktól eltérő költségek mellett nyújthatók (ez tipikusan az az eset, amikor szolgáltatási kötelezettség hiányában nem szolgálnák ki az pl. a periférikus régióban élőket).

A 97/33-as irányelv tehát meglehetősen szűkszavúan szólt a finanszírozás kialakításáról és ezzel nagyjából a tagállamokra bízta a részletszabályok kimunkálását.

### **5.3.2.2. A finanszírozásra vonatkozó részletes szabályok a 2002-es irányelvben**

A 2002-es irányelv alapján az érintett tagállam a kijelölt vállalkozás kérelmére határoz a finanszírozás módjáról, amely tehát lehet:

- olyan mechanizmus, amely az adott vállalkozásnak állami forrásokból, átlátható feltételek mellett kompenzációt biztosít a meghatározott nettó költségekre vonatkozóan;
- olyan rendszer, amely megosztja az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások nyújtói között az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségét.

Amennyiben nem állami forráson, hanem a piaci szereplők közötti tehermegosztáson alapul a finanszírozás, akkor ennek a felügyeletét vagy magára a nemzeti szabályozó hatóságra, vagy a támogatottaktól független és a nemzeti szabályozó hatóság felügyelete alatt álló szervezetre kell bízni. A pénzalapot független szervezetnek kell kezelnie, amely felel a hozzájárulások beszedéséért, továbbá e szervezet felügyeli az esedékes összegek átutalását és/vagy az alapból teljesítendő kifizetésekre jogosult vállalkozások részére történő kifizetéseket. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek költségének megosztásával kapcsolatos díjakat egymástól el kell választani, és minden egyes vállalkozásra vonatkozóan külön kell meghatározni. Ezek a díjak nem vethetők ki olyan vállalkozásokra és nem szedhetők be olyan vállalkozásoktól, amelyek a megosztási mechanizmust létrehozó tagállam területén nem nyújtanak szolgáltatásokat.

Az egyes tagállamok számára természetesen továbbra is nyitva áll annak lehetősége, hogy egyéb speciális intézkedések révén a közösségi jognak megfelelően, de nem a piaci szereplők hozzájárulásai révén finanszírozzák az egyetemes szolgáltatási kötelezettségeket.

### **5.3.2.3. A nettó költségek számítására vonatkozó szabályok a 2002-es irányelvben<sup>1192</sup>**

A 2002-es irányelvek rendelkezései szerint, ha az egyetemes szolgáltatás a tagállam szerint méltánytalan terhet ró az egyetemes szolgáltatóra, akkor annak nettó költségét meg lehet osztani a többi piaci szereplő vagy piaci szereplők bizonyos meghatározott csoportjai között, az átláthatóság, a minimális piactorzulás, a diszkriminációmentesség és az arányosság elveinek betartásával. A finanszírozás célja tehát az, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettségekkel terhelt szolgáltatók az általuk nem kereskedelmi feltételek szerint nyújtott szolgáltatásokért kompenzációban részesüljenek.

A 2002-es irányelv részletesebben szabályozza a nettó költségek számítását. Gyakorlatilag átveszi az előző szabályozást a tekintetben, hogy a számításnak milyen felmerülő költségeken kell alapulnia és kibővíti azokat egyéb részletszabályokkal.

<sup>1192</sup> Az irányelv vonatkozó részét az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nettó elkerülhető költségei számításának alapelveiről és meghatározásának módjáról szóló 7/2004. (IV. 20.) IHM rendelet ültette át a hazai szabályozásba.

A nettó költség kiszámítását a nemzeti szabályozó hatóság végzi az irányelv IV. mellékletével összhangban és figyelembe véve az egyetemes szolgáltatónál jelentkező mindenféle piaci előnyt. A számítás alapjául szolgáló adatokat az egyetemes szolgáltató biztosítja és a szabályozó hatóság (vagy független szervezet) vizsgálja és ellenőrzi, majd a költségszámítás és az ellenőrzés eredményeit nyilvánosságra hozza. Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségét a kijelölt vállalkozás számára egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítése mellett és egyetemes szolgáltatási kötelezettségek teljesítése nélkül felmerülő nettó költségek közötti különbözetként kell kiszámítani, függetlenül attól, hogy a tagállamban a hírközlési hálózat már teljesen kiépített-e vagy sem. A nettó költségszámítás keretében fel kell mérni az egyetemes szolgáltatás üzemeltetőjénél jelentkező hasznot, beleértve a nem tárgyi hasznot is. A közvetlen-közvetett hasznok és a költségek duplán számításának elkerülése érdekében külön kell számítani az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek különböző elemeinek a nettó költségét és ezek a nettó költségelemek összeadva adják ki az adott egyetemes szolgáltató teljes nettó költségét.

#### 5.3.2.4. A finanszírozásra vonatkozó részletes szabályok a magyar távközlési jogban

Mint arról fent a 5.2.4.1.2.5.pontban már esett szó, az Eht 121. és 122. cikke valamint kormányrendeletek határozzák meg a tanulmány írásakor a finanszírozás szervezeti kereteit és az ellentételezés jogcímén kifizethető finanszírozási összeget.<sup>1193</sup>

Az Eht 188.§.84. pontja szerint a nettó elkerülhető költség az a költség, amelyet a hatékony szolgáltató az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hiányában el tudna kerülni. A a nettó elkerülhető költség számításakor ugyaakkor figyelembe kell venni azokat a bevételeket és egyéb (közvetett) hasznokat, amelyeket az egyetemes szolgáltatás nyújtásának megszüntetésével a szolgáltató elveszítene.

A 7/2004. (IV. 20.) IHM rendelet az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nettó elkerülhető költségei számításának alapelveiről és meghatározásának módjáról egyenként meghatározza az egyetemes szolgáltató egyes potenciálisan veszteséges szolgáltatásainak a költségszámítására vonatkozó szabályokat. Így más szabályok vonatkoznak:

- Előfizetői névjegyzék elérhetővé tételének<sup>1194</sup>
- Telefonhálózathoz való hozzáférésnek
- Nyilvános telefonállomások szolgáltatásának<sup>1195</sup>
- Az országos belföldi tudakozó szolgáltatás nyújtásának<sup>1196</sup>

<sup>1193</sup> Az Eht 121. cikke szerint az egyetemes szolgáltató az egyetemes szolgáltatás nyújtásából adódó - a kizárólag üzleti szempontok alkalmazása esetére becsült kiadásaihoz és bevételeihez képest méltánytalan többletterhet jelentő, indokolt és elismert - pénzügyi terhei mérséklésére támogatásra jogosult. A támogatás mértékét részben a jogszabály, részben pedig az egyetemes szolgáltatási szerződésében határozza meg. A támogatás mértéke nem haladhatja meg az egyetemes szolgáltatás nyújtásának nettó elkerülhető költségét. Az az egyetemes szolgáltató, amely pénzügyi terhei mérséklésére támogatásra tart igényt, az általa nyújtott egyetemes szolgáltatás nettó elkerülhető költségeit tartalmazó, a külön jogszabályban meghatározott kimutatást független könyvvizsgálóval auditálva a miniszternek és a hatóságnak legkésőbb a tárgyévét követő év június 15-éig köteles benyújtani. A miniszter az auditált kimutatást külön jogszabályban meghatározott módon közzéteszi. A miniszter kimutatás alapján mérlegeli, hogy az egyetemes szolgáltatás nyújtása az egyetemes szolgáltató számára méltánytalan terhet jelent-e. Amennyiben a miniszter megítélése szerint méltánytalan terhet jelent, az egyetemes szolgáltató legfeljebb a kimutatott nettó elkerülhető költségei mértékének, vagy az egyetemes szolgáltatási szerződése szerint ennek egy meghatározott részének megfelelő támogatást igényelhet az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszától.

<sup>1194</sup> Az előfizetői névjegyzék közvetlen nettó elkerülhető költségét a névjegyzék előállításával és az előfizetőkhez való eljuttatásával kapcsolatos költségek és a névjegyzékkel kapcsolatos bevételek különbségeként kell megállapítani. A költségek megállapításánál kizárólag a névjegyzék előállításával és előfizetőkhez való eljuttatásával kapcsolatos költségeket lehet figyelembe venni. Az előfizetői névjegyzékben található adatok gyűjtésével, tárolásával és feldolgozásával kapcsolatos költségek a számítás során nem vehetők figyelembe. A bevételek meghatározásánál figyelembe kell venni a névjegyzék mint reklámhordozó felület értékesítéséből származó bevételeket.

<sup>1195</sup> A költségszámítás annyira bonyolult és a téma olyan gyorsan veszít jelentőségéből, hogy ismertetésétől eltekintek.

<sup>1196</sup> A belföldi tudakozó szolgáltatás nettó elkerülhető költségének megállapítása során a szolgáltató kizárólag azokat a költségeket veszi figyelembe, amelyek a belföldi tudakozó szolgáltatással kapcsolatban merültek fel. (Így a nemzetközi tudakozó vagy a különleges tudakozó szolgáltatással kapcsolatos költségek a számítás során nem vehetők figyelembe.)

nettó elkerülhető költségének meghatározására. A telefonhálózathoz való hozzáférés és a nyilvános telefonállomások esetében eleve csak a közvetlen költségeket ismerik el. A telefonhálózathoz való hozzáférés esetében a nettó elkerülhető költség meghatározására az úgynevezett LRIC módszertant kell alkalmazni, de egy meghatározott körben a költségeket az a HCA és az FDC-módszer alapján kell megállapítani, amelyeknek a részletes elveit az elektronikus hírközlési szolgáltatások költségszámítására vonatkozó szabályokról szóló 18/2003. (XII. 27.) IHM rendelet tartalmazza, míg a forgalmi szolgáltatásból fakadó költségeket a folyó költségek módszertanából (a továbbiakban: CCA) és a LRIC modellből kell kiindulni. A CCA és LRIC módszertan részletes elveit az elektronikus hírközlési szolgáltatások költségszámítására vonatkozó szabályokról szóló 18/2003. (XII. 27.) IHM rendelet tartalmazza.

A rendelet a közszolgáltatásból fakadó közvetett előnyöket is exemplifikatív számszerűsíti:

- Életgörbe hatás,<sup>1197</sup>
- Vállalati megítélés javulása,<sup>1198</sup>
- Jelenlétérték,<sup>1199</sup>
- Fogyasztói és fogyasztási adatbázisok értéke,
- Nyilvános telefonállomások hirdetési felülete,
- Számlalevelekkel kapcsolatos reklámtevékenység értéke.

Ezekkel a hatásokkal a közhatóság korrigálja a közszolgáltató által elszámolni kívánt költségek egyenlegét.

### 5.3.3. Közműszolgáltatás

A 2.13.8. fejezetben már röviden bemutatott Közlemény – az átláthatósági és arányossági követelmények körében – részletesen felsorolja a műszolgáltatásoknak juttatott támogatások számításánál figyelembe vehető költségeket és kiadásokat.

A transzparencia lényegében az arányossági teszt előfeltétele, hiszen az elszámolások (költségek és kiadások) megfelelő elkülönítése nélkül nem áll rendelkezésre elég információ a vizsgálat elvégzésére, amelynek során meghatározzák, hogy az állami támogatást ténylegesen a közszolgáltatás nettó költségeire korlátozták-e, vagy ellenkezőleg, túlkompensáció történt.

Az átláthatósági követelményeket a 80/723/EGK számú irányelv (Transzparencia-irányelv), valamint annak 2000/52/EK számú módosítása tartalmazza.<sup>1200</sup> Az elszámolások megfelelő elkülönítése jelenti egyrészt a különböző tevékenységek (tehát a közszolgáltatási és nem közszolgáltatási) költség-bevétel oldalának elkülönítését, másrészt pedig a költségszámolási és –megosztási elvek, módszerek világos meghatározását és alkalmazását.

<sup>1197</sup> Amennyiben egy szolgáltatási területtel, illetve nyilvános telefonállomással kapcsolatos befektetés nettó jelenértéke pozitív, akkor az adott szolgáltatási terület, illetve nyilvános telefonállomás annak ellenére sem tekinthető veszteségesnek, hogy az egyetemes szolgáltatási kötelezettség nettó elkerülhető költsége számításának évében az adott szolgáltatási területtel, illetve nyilvános telefonállomással kapcsolatban nettó elkerülhető költség állapítható meg.

<sup>1198</sup> Az egyetemes szolgáltatási kötelezettségnek való megfelelés hatására javul az egyetemes szolgáltató megítélése, és így a fogyasztók hűségükkel jutalmaznak az egyetemes szolgáltatót a versenytársak kedvezőbb ajánlatával szemben.

<sup>1199</sup> : az egyetemes szolgáltató esetében a jelenlétérték előnyökkel jár, hiszen a fogyasztók számára természetes, hogy a szolgáltató szolgáltatási területén bárhol, bárki számára elérhetők az általa nyújtott szolgáltatások.

<sup>1200</sup> (5) ...A tagállamok közszolgálati műszolgáltatásáról szóló jegyzőkönyv által a Szerződéshez mellékelt értelmező rendelkezések kimondják, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés előírásai nem sérthetik a tagállamoknak azt a jogát, hogy finanszírozzák a közszolgálati műszolgáltatást, amennyiben az ilyen finanszírozást a műszolgáltatást végző szervezetek az egyes tagállamok által átruházott, meghatározott és megszervezett közszolgáltatási megbízatás ellátására kapják, és amennyiben az ilyen finanszírozás nem befolyásolja a Közösségben a kereskedelem feltételeit és a gazdasági versenyt olyan mértékben, amely ellentétes volna a közös érdekekkel, az adott közszolgáltatási megbízatás ellátását is tekintetbe véve. (A Bizottság 2000/52/EK irányelve (2000. július 26.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv módosításáról, HL L 193., 2000.7.29., 75–78. o.)

Az arányosság szempontjainak értékelésénél a Közlemény 57. pontja előírja, hogy maximum a közszolgáltatási feladat nettó költségeinek mértékéig lehet támogatást nyújtani, és figyelembe kell venni e tekintetben minden más, a közszolgáltatási feladatból származó közvetlen vagy közvetett bevételt is (tehát azt a nettó hasznót is, amely a nem közszolgáltatási tevékenységeknél a közszolgáltatási tevékenységből származik). A közműsorszolgáltatás nettó költségeinek körébe tartozik a támogatott minden olyan üzleti tevékenysége, amely közvetlenül vagy közvetve profitál a támogatásból.

Bármilyen olyan magatartás a támogatott részéről, amely a piaci feltételek befolyásolására irányul a támogatás következtében (pl. ha a támogatás az alacsonyabb bevételeket fedezi, a támogatott hajlamos lehet a hirdetési árak vagy más, nem közszolgáltatási tevékenységek piaci árainak lenyomására a versenytársak bevételeit csökkentése érdekében). Az ilyen magatartás, ha megnyilvánul, nem tekinthető a műsorszolgáltatónak tulajdonított közszolgáltatási feladat szerves részének. Az ilyen gyakorlat ugyanis a közszolgáltatási kötelezettségek túlkompenzációját jelentené, és minden esetben a közös érdekekkel ellentétes mértékben befolyásolná a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket. A nettó költségek meghatározásában segít a Transzparencia irányelv által előírt számviteli szétválasztás, amelynek értelmében a közműsorszolgáltatóknak egyértelműen el kell határolniuk a közszolgáltatási és egyéb tevékenységeiket, valamint az ehhez kapcsolódó bevételeket és kiadásait.

A támogatás lehetséges negatív hatásainak felmérése is a Bizottság értékelési szempontjai között szerepel (ilyen lehet például más üzemeltetők e piacokra való belépésének megakadályozása egy oligopolisztikusabb piaci szerkezet kialakítása érdekében).

Az arányossági próba végrehajtásánál a Bizottság azt is figyelembe veszi, hogy a támogatás versenytorzító hatása indokolt-e a tagállam által meghatározott közszolgáltatás teljesítéséhez és finanszírozásának biztosításához.

A műsorszolgáltatási ágazatban az elszámolások elkülönítése főként a kiadási oldalon okoz problémát, hiszen a különböző tevékenységek nagymértékben osztoznak ugyanazon a forráson. Éppen ezért a Bizottság szerint a műsorszolgáltatás üzemeltetőinek részletes elszámolást kellene benyújtaniuk a nem közszolgáltatási tevékenységek végzéséből származó összes bevétel forrásairól és összegéről is. A kiadási oldalon a nem közszolgáltatási tevékenységre vonatkozó költségeket világosan meg kell jelölni. Továbbá, ha a közszolgáltatási és nem közszolgáltatási tevékenységek elvégzésére ugyanazon erőforrásokat – személyzet, berendezés, helyhez kötött létesítmény stb. – használják, ezek költségeit a vállalkozás nem közszolgáltatási tevékenységeket is magában foglaló, illetve azok nélküli összes költségének különbsége alapján kell megosztani.

Ez azt is jelenti egyben, hogy – ellentétben más közüzemi ágazatokban általánosan elfogadott megközelítéssel - azokat a költségeket, amelyek profitálnak a kereskedelmi tevékenységből, de ugyanakkor maradéktalanul a közszolgáltatási tevékenységeknek tulajdoníthatóak, nem kell elosztani a két tevékenységforma között, és maradéktalanul a közszolgáltatáshoz utalhatóak (ez logikus is pl. egy olyan program előállítási költségei esetén, amelyeket a közszolgáltatási feladat részeként tüntetnek fel, de amelyeket más műsorszolgáltatóknak is eladnak).

A közszolgáltatói műsorszolgáltatásra vonatkozó uniós szabályok a távközléstől illetve a postától eltérően nem nevesítenek költségszámítási módszertant.

### 5.3.4. Vasúti, közúti és belvízi közlekedés

Mint arról már a 2. fejezetben és fentebb az 5.2.2.1. pontban már esett szó a Tanács 1969. június 26-i 1191/69/EGK a “vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről” elnevezésű rendelete szól a fenti területen a kompenzáció mértékét.

A rendelet “működtetési vagy szállítási kötelezettség” illetve “díjszabási kötelezettség” előírását teszi lehetővé. A rendelet 6. cikkének (2) bekezdése teszi lehetővé ellentételezés fizetését. A rendelet 10. cikke szerint az ellentételezés a különböző közszolgáltatási kötelezettségek esetén különböző (hiszen más a költsége annak, ha valamit csinálni kell, mint, ha csak nem lehet annyit kérni a szolgáltatásért, mint „amennyibe kerül”).

Működtetési vagy szállítási kötelezettség esetén a kompenzáció összege megegyezik a vállalkozás pénzügyi terhének csökkenése és bevételeinek csökkenése különbözetével, amely akkor merülne fel, ha eltörölnék a kérdéses kötelezettség egészét vagy annak érintett részét a megfontolás tárgyát képező időszakra. Amennyiben az érintett vállalkozás több tevékenységet végez az ellentételezés összege a vállalkozás tevékenységeinek a közszolgáltatási kötelezettség által érintett részére jutó költségek és a megfelelő bevétel különbözete.

Díjszabási kötelezettség esetén a rendelet egészen részletes szabályokat határoz meg az ellentételezés számítására. Az ellentételezés összege két összeg különbözetével egyezik meg a következőképpen:

a) Az első összeg megegyezik egyrészt a közlekedési mértékegység várható száma és annak a legkedvezőbb fennálló díjnak a szorzata, amelyet a használók igénybe vehetnének, ha a kérdéses kötelezettség nem létezne<sup>1201</sup>; másrészt a közlekedés mértékegysége tényleges száma és a figyelembe vett időszakra megállapított díj szorzata közötti különbözettel.

b) A második összeg a fennálló legkedvezőbb díj, illetve a vállalkozás által üzleti alapon meghatározható díj alkalmazásával járó költség, és a kötelező díj alkalmazásával ténylegesen felmerült költség különbözete.

Ha a piaci helyzet következtében az ilyen módon számított ellentételezés nem fedezi a kérdéses díjszabási kötelezettség által érintett forgalom összes költségét, az ellentételezés összege megegyezik az ilyen költségek és az ilyen forgalomból származó bevétel különbözetével.<sup>1202</sup>

A rendelet 12. cikke az Altmark döntés harmadik feltételének előfutára, amennyiben úgy fogalmaz, hogy a *“kötelezettségek fenntartásából származó költségeket a vállalkozás hatékony vezetése és megfelelő minőségű szállítási szolgáltatások nyújtása alapján kell kiszámítani.”*<sup>1203</sup>

A rendelet 13. cikke szerint a kompenzációs döntések a fentiek alapján legalább egy évre előre rögzítik az ellentételezés összegét. Ugyanakkor meghatározzák azokat a tényezőket, amelyek a fenti összeg esetleges korrekcióját szavatolhatják.<sup>1204</sup>

<sup>1201</sup> Amennyiben ilyen díj nem létezik, annak a díjnak a szorzata, amelyet a vállalkozás alkalmazott volna, ha üzleti alapon működne, és figyelembe venné mind a kérdéses művelet költségeit, mind a piac helyzetét

<sup>1202</sup> A számítás során a már megadott bármilyen ellentételezést is figyelembe kell venni.

<sup>1203</sup> A saját tőkére vonatkozó kamatot le lehet vonni a költségek számításakor figyelembe vett kamatból.

<sup>1204</sup> A fenti összeg módosítására évenként, a kérdéses vállalkozás éves mérlegének elkészítése után kerül sor. Az előre meghatározott ellentételezés kifizetése részletekben történik. Bármely olyan összeget, amely a (2) bekezdésben elrendelt módosítás következtében fizetendő, a módosítás összegének meghatározása után haladéktalanul ki kell fizetni.

A **1191/69-es rendelet helyébe lépő rendelet tervezete** a Tanács az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról részletes szabályokat tartalmaz az „ellentételezés” számításáról.<sup>1205</sup>

A rendelettervezet 4. cikke az ellentételezés kiszámítása vonatkozásában néhány közlekedésspecifikus részletet tartalmaz. Eszerint a közszolgáltatási szerződésnek meg kell határoznia a szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó költségek megosztásának módjait. E költségek különösen a személyzet, az energia, a guruló állomány karbantartásának és javításának a költségei, valamint adott esetben az állandó költségek és a saját tőkének megfelelő nyereség.

A 6. melléklet (2) bekezdése szerint „Az ellentételezés nem haladhatja meg az azon nettó pénzügyi hatásnak megfelelő összeget, amely megfelel a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésének a szolgáltató költségeire és bevételeire vonatkozó – pozitív vagy negatív – mutatói összegének. A mutatókat úgy kell kiszámítani, hogy összehasonlítsák azt a helyzetet, amelyben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítik, azzal a helyzettel, amely akkor állna fenn, ha a kötelezettséget nem teljesítenék, és ha a kötelezettséggel érintett szolgáltatásokat piaci körülmények között üzemeltetnék.”

A 6. melléklet (3) bekezdése szerint „A pénzügyi hatás kiszámításának figyelembe kell vennie azt a hatást, amelyet a közszolgáltatási kötelezettség teljesítése gyakorol a közlekedési szolgáltatási keresletre az érintett hálózat egészén.”

A 6. melléklet (5) bekezdése szerint „Az átláthatóság növelése és a keresztfinanszírozás<sup>1206</sup> elkerülése érdekében, ha egy adott szolgáltató egyidejűleg tömegközlekedési szolgáltatási kötelezettségeknek alárendelt támogatott szolgáltatásokat üzemeltet, és más tevékenységeket is ellát, az említett közszolgáltatók számvitelében legalább az alábbi feltételeknek megfelelő különleges szétválasztásokat kell elvégezni:

- az egyes üzemeltetési tevékenységeknek megfelelő számlák egymástól elkülönülnek, valamint a megfelelő eszközöket és az állandó költségeket a hatályos számviteli szabályok szerint kell felhasználni;
- a szolgáltató esetleges más tevékenységeihez kapcsolódó költségeknek le kell fedniük minden változó költséget, egy, az állandó költségekhez való megfelelő hozzájárulást és egy ésszerű hasznot. Ezeket a költségeket semmilyen esetben sem lehet a kérdéses közszolgáltatásra terhelni;
- a közszolgáltatási költségeket egyensúlyba kell hozni az üzemeltetési bevételekkel és a hatóságok utalásaival, e bevételeknek a szolgáltató más tevékenységi ágazatába történő esetleges átvitele nélkül.”

A 6. melléklet (6) bekezdése szerint és ez fontos az Altmark döntés értelmezése szempontjából „Ésszerű haszon alatt az ágazatban szokásos tőkemegtérülési rátát kell érteni, amelynek számításba kell vennie a szolgáltató által a hatóság beavatkozásából következően elviselt kockázatot vagy kockázat hiányát.”

A tervezet szerint az ellentételezési módszernek ösztönöznie kell a szolgáltató által végzett hatékony gazdálkodás és a megfelelő minőségi szintű közlekedési szolgáltatásokat.

A tervezet nem változtatja meg az Altmark megközelítést, hanem azt követve pontosítja a költségszámításra és az ésszerű haszon kalkulációjára vonatkozó szabályokat.

<sup>1205</sup> 2000/0212 (COD) 11508/05 TRANS 155 CODEC 657 (2005. július 25.) A Tanács az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról

<sup>1206</sup> A hivatalos fordításban „az egymást keresztező támogatások”.



Hazánkban az Uniós rendeletekkel együtt alkalmazandó 2004. évi XXXIII. törvény az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló törvénynek a veszteségkiegymenítéséről szóló 10. cikke nem különböztet az elszámolható költségek között. 2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről sem nevesít a költségszámításra vonatkozóan külön szabályokat.

### 5.3.5. Légi szállítás

Mint azt a II. fejezetben a közszolgáltatási kötelezettségek fogalmánál már ismertettem, a TANÁCS 1992. július 23-i 2408/92/EGK rendelete a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról lehetővé teszi, hogy egyes légifuvarozóknak a tagállamok közszolgáltatási kötelezettséget írjanak elő.<sup>1207</sup> Mint arról a fenti 5.2.1.5. és 5.2.2.2. pontban szó esett a finanszírozásra monopól jog biztosításával és pénzben kerülhet sor.

A rendelet 4. cikk (1) d) pontja szerint h) pontja szerint a pénzübeli kompenzáció körében a kiválasztott légifuvarozónak – ha azt kérte - a tagállam kompenzációt fizethet, azért hogy az megfeleljen az e bekezdés értelmében rá háruló közszolgáltatási kötelezettség normáinak. Az így kalkulált kompenzációnak a szolgáltatás költségeit és az abból származó bevételeit (a jogszabály hivatalos szövege a jövedelem szót használja) számításba kell vennie. A rendelet nem utal a költségszámításnál alkalmazandó módszerre.

### 5.3.6. Repülőterek

Mint arról a 2. és 3. fejezetben illetve fentebb ebben a fejezetben már esett szó, a Bizottság 2005-ben Közleményt tett közzé bizonyos repülőterek és légitársaságok finanszírozásáról.<sup>1208</sup>

A Közlemény szerint a repülőtér közszolgáltatási feladatokkal való ellátásáról hivatalos okiratban kell rendelkezni. Ennek a közszolgáltatáshoz kapcsolódó fajlagos költségek megállapításához szükséges információt tartalmazniuk kell, és különösen meg kell határozni a kompenzáció számításának, ellenőrzésének, felülvizsgálatának paramétereit és az esetlegesen túlzott vagy nem elégséges mértékű kompenzáció elkerülésének módjai, és ebben az esetben a kijavítás módjai. A kompenzáció összegének kiszámításakor a figyelembe veendő költségeknek és bevételeknek az általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódó költségek és bevételek összességét tartalmazni kell. Amennyiben az érintett repülőtér-üzemeltető egyéb, ezen általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó különleges vagy kizárólagos jogokban részesül, az ezekből származó jövedelmeket szintén figyelembe kell venni. Következésképpen átlátható számviteli rendszert kell alkalmazni, és az üzemeltető különböző tevékenységeinek könyvelését külön kell választani egymástól.

A közlemény nem utal a költségszámításnál alkalmazandó módszerre.

### 5.3.7. Tengeri fuvarozás

A Bizottság 1997-ben iránymutatása a tengeri fuvarozással kapcsolatos állami támogatásokról<sup>1209</sup> a szolgáltatónak fizethető ellentételezés összegét az őt a vállalt

<sup>1207</sup> OJ. L. 240, 1992.08.24.

<sup>1208</sup> A Bizottság közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról EGT vonatkozású szöveg. Hivatalos Lap C 312, 09/12/2005 1-14.o.

közszolgáltatás ellátása miatt érő számított veszteség összegében maximálja. Több ilyen tevékenység esetén számviteli szétválasztást ír elő és annak biztosítását, hogy a rendszer nem a rossz vezetés és működés finanszírozását biztosítja. A befektetett tőkére jutó indokolt megtérülésre az ellentételezés fedezetet nyújthat.

### 5.3.8. Postai szolgáltatás

Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról preambuluma 29. pontjában azt állapítja meg, hogy „...az egyetemes szolgáltatást nyújtóknak ésszerű határidőn belül olyan költség-elszámolási rendszereket kell bevezetniük, amelyek az átláthatóság rendje alapján önállóan ellenőrizhetők, aszerint hogy mely költségeket lehet a szolgáltatásokra felosztani”. Ezt követően az irányelv azonnal a lényegre tér és példálózva „...ezek az előírások például a teljesen megosztott költségkalkuláció bevezetésével teljesíthetők...” az FDC módszert nevezi meg a költségszámításra legalkalmasabbként.

Az irányelv 14. cikke szerint az egyetemes szolgáltatóknak számviteli szétválasztást kell alkalmazniuk és ezeknek „következetesen alkalmazott és egyértelműen bizonyítható költségelszámolási elvek alapján” kell működniük. A költségelszámolási rendszernek való megfelelést független szerv ellenőrizi.

Az irányelv 14. cikkének (3) bekezdése azt határozza meg, hogy az egyes fenntartott és nem fenntartott szolgáltatások között a költségeket hogyan kell felosztani. Más módszer is alkalmazható, de ehhez a nemzeti szabályozó hatóság jóváhagyása kell.

A magyar kontextuban a 17/2004. (IV. 28.) IHM rendelet az egyetemes és engedélyes postai szolgáltatók számviteli nyilvántartásai elkülönített vezetésének, valamint a költségek számításának részletes szabályairól tartalmazza a költségek felosztásának a módszerét. Ez az árak megállapításáról szóló törvény szerinti hatósági árak megállapítása szempontjából is releváns.

A rendelet 12. §-a szerint a postai költségfelosztásnak az ok-okozati alapelvre kell épülnie, tehát a felmerült költséget annak okozójára kell terhelni. A költségszámítási rendszernek a tevékenység alapú költségszámítási módszer (ABC) elvén kell működnie. Az okozóknak az egyes szolgáltatások (termékcsoportok). A 13. § szerint a költségszámítást a teljesen felosztott költségek módszerével (FDC), a múltbeli költségek (HC) alapján kell elvégezni, tehát a felosztandó költségek alapja az egyetemes számviteli nyilvántartásaiban rögzített, az auditált beszámolóval megegyező költségtömeg.

Az irányelv szabályain túl, a rendelet a nyereség kialakítását is szabályozza. A 15. § (1) szerint az egyetemes postai szolgáltató a termékcsoportokra tőkeköltséget számolhat el. Az elvárt hozam mértékét a tárgyi eszközök és immateriális javak két éven alapuló átlagos nettó eszközértékére vetített átlagos súlyozott tőkeköltség-szorzóval (WACC) kell meghatározni. A tőkeköltség pénzben kifejezett értékét az alábbi képlettel kell meghatározni:

$$\frac{NKÉ_1 + NKÉ_0}{WACC^{1210}}$$

<sup>1209</sup> Community guidelines on State aid to maritime transport (97/C 205/05) (Text with EEA relevance) (Published in the Official Journal: OJ C 205, 5.07.1997 Only text published in the OJ is authentic)

<sup>1210</sup> ahol: NKÉ<sub>1</sub>: a tárgyi eszközök és immateriális javak tárgyévi záró nettó könyv szerinti értéke; NKE<sub>0</sub>: a tárgyi eszközök és immateriális javak a megelőző év záró nettó könyv szerinti értéke; WACC: a tőkeköltség százalékos értéke Az átlagos tőkeköltség-szorzó meghatározásának képlete: WACC = re x [E/(E+D)] + (1-t) x rd x [D/(E+D)] ahol: re = rf + β x (rm-rf), rf:

### 5.3.9. Összefoglalás

Összefoglalva elmondható, hogy a postai és a távközlési szabályozás a legteljesebb a költségkalkuláció vonatkozásában. Az előbbi az elszámolható költséget és a nyereséget is részletesen szabályozza (árszabályozási szempontok miatt), míg az utóbbi a költségeket szabályozza kifinomultan. A többi ágazatban a jogszabályokban és a politikai dokumentumokban csak elvek és általánosságok szerepelnek, a költség és esetleg a nyereség kalkuláció részletes szabályai a koncessziós szerződésekre illetve a megbízási okiratokra maradnak.

### 5.4. A közszolgáltatások támogatásával kapcsolatos szabályozási problémák

A Bizottság és a Bíróság is többször és alapvetően módosította a közszolgáltatások ellenében nyújtott állami támogatások kezelésével kapcsolatos álláspontját. A kérdés az volt, hogy az ilyen támogatás illetve térítés (1) egyáltalán nem állami támogatás és így be sem kell jelenteni; (2) támogatás, amit az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése alapján egyedileg vagy csoportosan mentesíteni kell vagy (3) állami támogatás, amit azonban külön részletes illetve szabályok alapján esetileg vagy általában mentesíteni lehet.

A Bizottság hajlott a költségtérítés kivételére az állami támogatási körből, a bürokratikus terhek csökkentése érdekében, de tartott attól, hogy a kivétel egész iparágakat mentesít a szabályok hatálya alól. A bizonytalanság tükröződött a bírói gyakorlatban is.

Az Európai Bíróság az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásának ellentételezését bejelentetendő támogatásnak tekintette pl. a Banco Exterior de Espana SA<sup>1211</sup> ügyben, ezt a szakirodalom az ún. állami támogatási megközelítésnek nevezi. Ezt követte a Bíróság az FFSA ügyben<sup>1212</sup> és a SIC ügyben<sup>1213</sup> is, ott a portugál közszolgálati műsorszolgáltatóval, az RTP-vel kapcsolatban. A Bizottság ezen döntések hatására a BBC illetve az ARD/ZDF támogatását is az EKSZ 86.(2) cikk körében megengedhető állami támogatásnak minősítette.<sup>1214</sup>

Ezzel szemben – korai gyakorlatában - az 1985-ös ADBHU<sup>1215</sup> döntésben, majd ismét a 2001-es Ferring<sup>1216</sup> döntésben ún. kompensációs jellegű megközelítést követett, aminek az a lényege, hogy a kizárólag a közszolgáltatások teljesítéséből származó nettó költségek ellensúlyozása érdekében tett állami kifizetések nem állami támogatásként ítélandók meg. Az 1985-ös ADBHU döntésben<sup>1217</sup> a Bíróság arra helyezte a hangsúlyt, hogy a pénzügyi

---

kockázatmentes kamatláb (állampapír piaci átlagos kamatláb), rm: a hazai részvényt piacon elvárt hozam, rm-rf: piaci kockázati prémium, rd: az idegen tőke költsége (az adott piacon elérhető kamatszint), t = befizetett adó/adózás előtti eredmény, E/(E+D): saját tőke aránya, D/(E+D): idegen tőke aránya.

<sup>1211</sup> Case C 387/92, Banco de Crédito Industrial, now Banco Exterior de Espana kontra Ayuntamiento de Valencia (1994) ECR I-877.o.

<sup>1212</sup> Az Elsőfokú Bíróság az FFSA ügyben (Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, extended composition) of 27 February 1997. Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Union des sociétés étrangères d'assurances (USEA), Groupe des assurances mutuelles agricoles (Groupama), Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (FNSAGA), Fédération française des courtiers d'assurances et de réassurances (FCA) and Bureau international des producteurs d'assurances et de réassurances (BIPAR) kontra Commission of the European Communities. [1997] ECR-II-229. o.) 1997-ben azt mondta ki, hogy a közszolgáltatás ellenértékéért nyújtott támogatás állami támogatásnak minősül a 87. cikk (1) bekezdése értelmében, és azt legfeljebb – amennyiben az a közszolgáltatás működéséhez szükséges - a 86. (2) cikk rendelkezéseinek megfelelően mentesíteni lehet. A Laekeni csúcstalálkozóhoz benyújtott bizottsági jelentés az FFSA-döntéshez hasonlóan közelítette meg a kérdést. [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm)

<sup>1213</sup> Case T- 46/97 SIC [2000] ECR II-2125.o.

<sup>1214</sup> Commission Decision of 29 September Case NN88/98 – BBC News 24; Commission Decision of 22 march 1999, Case NN 70/98 – Phoenix/Kinderkanal.

<sup>1215</sup> 240/83 Procureur du Roi kontra Association de défense des bruleurs d'huiles usagées [1985] ECR 531. o., 8. bekezdés.

<sup>1216</sup> C-53/00 Ferring [2001] ECR I-9067. o

<sup>1217</sup> A Bíróságnak azt a kérdést tették fel, hogy a fáradtolaj összegyűjtéséért fizetett kompenzáció állami támogatásnak minősül-e. Lenz főtanácsnok indítványa szerint: „annyiban nem, amennyiben a vállalkozás tényleges éves költségeit nem haladja meg, mivel akkor az nem képez tényleges gazdasági előnyt, hanem csak a szolgáltatás ellenértékét.”( Opinion of Advocate General

kapcsolat kompenzációs jellegű, azaz az állami transzfer a szolgáltatás ellenértéke, emiatt azt nem tekintette állami támogatásnak illetve úgy tekintette, hogy annak nincs versenytorzító hatása. Az ítéletet sokan kritizálták,<sup>1218</sup> bár a Bizottság elkezdte követni ezt a gyakorlatot is.<sup>1219</sup>

A 2001. novemberi Ferring-döntésében a Bíróság azért nem minősítette támogatásnak a „közszolgáltatás ellenértékének” megtérítését, mivel a támogatás lényegi eleme, az „előny” nem volt azonosítható. Kijelentette ugyanakkor, hogy a szükségesnél nagyobb támogatás előny, ez a rész viszont előny és így állami támogatás, ráadásul olyan előny, ami a 86. cikk (2) bekezdése alapján sem mentesíthető, tekintettel arra, hogy szükségtelen.

Hans-Peter Schwintowski szerint a Bíróság Ferring-ügyben alkalmazott megközelítése teljesen elhibázott volt. Schwintowski megközelítése szerint vannak olyan részleges piaci kudarcok, amelyeket az államnak nemcsak joga, de kötelessége is kiküszöbölni. Ezen kudarcok kiküszöbölése azonban nem torzítja, hanem éppenséggel építi a piacot, így ebben az esetben nem is lehet állami támogatásról beszélni, hanem a verseny feltételeinek megteremtésére irányuló állami beavatkozásról.<sup>1220</sup> Álláspontja szerint, ha az állam nem piacképes szolgáltatások nyújtását támogatja, akkor a támogatási szabályok alkalmazása általában sem merülhet föl.<sup>1221</sup> Schwintowski álláspontjával nem értek egyet, és úgy gondolom, hogy a piacképes szolgáltatások fogalmának esetleges bevezetése csak tovább kuszálná az egyébként is rendkívül bonyolult jogi helyzetet. Véleménye tipikusan piac és versenyellenes, de szerintem jogilag sem megalapozott elképzelés.

---

Lenz, delivered on 22 November 1984 in Case 240/83 Procureur de la République kontra Association de défense des bruleurs d'huiles usagées (ADBHU) [1985] ECR 531 ) Lenz főtanácsnok szerint a fizetendő kompenzáció tartalmazhat ésszerű profitot, de a Bíróság ítéletében ilyen kompenzációs elemről már nem ejtett szót. A kötelezettséggel megbízott vállalkozás kiválasztása egyébként közbeszerzési eljárás során történt, eleget téve a Tanács fáradt olaj összegyűjtésére vonatkozó irányelvben foglalt követelményeknek. (Council Directive No. 75/439/EEC on the disposal of waste oil OJ L 194, 25/07/1975 23-25.o.)

<sup>1218</sup> Engel (1996) 22. o.

<sup>1219</sup> Commission guidelines on the application of Articles 92 and 93 EC [now Articles 87 and 88 EC] to state aids in the aviation sector (OJ C 350/7 1994 10 December 1994) ; Commission guidelines on state aid to maritime transport Commission communication C (2004) 43 OJ C 13/3 17 January 2004.

<sup>1220</sup> The Common Good and Public Undertakings EBOR 4 (2003) 371.-373.o. „When a company provides a service of general economic interest – thus compensating a fundamental or a partial market failure – the state is fulfilling its mission to ensure the good function of the internal market in accordance with the aims of Articles 4, 16, 86 EC. To be precise, the state, with these measures, is actually implementing the concept of functioning competition, because this concept intrinsically includes market imperfections such as externalities or asymmetrical information. Elimination of market imperfections is thus a component of the concept of competition per se – and in this sense competition and regulation are two sides of the same coin. One of the main reasons for this is that competition theory has long moved away from its unrealistic price-analysis equilibrium models and instead views market inequalities and imperfections as components of the competitive process itself... This, however, means that state regulation of market imperfections is itself also a component of the competitive process, and, partly, of the legal framework for functioning competition. consequently, regulatory measures to eliminate market imperfections do not conceptually constitute state aid within the meaning of Article 87 (1) EC, because they neither favour certain undertakings or the production of certain goods, nor distort competition. On the contrary: state intervention, by eliminating market imperfections, ensures that competition actually works. consequently, the activity of public undertakings, as long as its objective is the elimination of market imperfections, is in principle not subject to state aid rules. State aid rules apply only to establish the borderline between permissible compensation of market imperfections and nonpermissible state aid. For instance, state authorities may need to guarantee permanent and universal availability of medicinal products to offset supply bottlenecks in terms of speed and coverage of territory: a case of state regulation to compensate negative externalities. Establishing such an emergency supply programme, as the French government has done, does not constitute state aid – contrary to the opinion of the European Court of Justice... The question of whether the French emergency system might cause excessively high transaction costs may, however, need to be debated, as it defines the borderline separating permissible and non-permissible state intervention. If economic analysis were to prove that a considerably less expensive system were possible (for instance rapid delivery by emergency helicopter), the emergency supply programme as such would no longer be subject to state aid rules, but on the other hand the question of the permissible scope would be determined by Articles 87 and 88 EC.”

<sup>1221</sup> Uo. 373.o. „Let us generalise these considerations a bit further. If an undertaking – public or private – provides non-marketable (in other words non-economic) services, this, on principle, does not constitute state aid – and competition cannot be distorted. This could be the case, for example, with theatres, museums, universities, schools, swimming pools and libraries. The same applies to undertakings that serve to compensate fundamental or partial market failures. Here again, we have a case of failed competition – and the state intervening in order to eliminate the market imperfection. It is not a question of distortion of competition, but rather of ensuring the conditions under which it can function in the first place. In the case of undertakings that are active in the market – in contrast to those engaging in non-marketable, non-economic activities – we must verify in each case whether the boundary of permissible state aid pursuant to Article 87 EC has been overstepped: whether the state has possibly selected a regulatory system that causes higher transaction costs than necessary in comparison to alternative systems. Insofar as this is the case, we will be dealing with a case of state aid.”

A sokat kritizált Ferring-döntés<sup>1222</sup> után 2002 őszén három ügy az Altmark<sup>1223</sup>, a Gemo SA<sup>1224</sup> és az Enirisorse<sup>1225</sup> ügyek kerültek a Bíróság elé. A GEMO ügyben viszont Jacobs főtanácsnok olyan közbülső megközelítést, az ún. *quid pro quo* megközelítést javasolta.<sup>1226</sup> E szerint az ABDHU/Ferring-féle kevésbé szigorú megközelítés csak azokban az esetekben lenne alkalmazható, ahol a támogatást egyértelműen és közvetlenül az általános gazdasági érdekű szolgáltatás támogatására, tipikusan közbeszerzési eljárás nyomán és az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellenszolgáltatásaként nyújtják. Egyéb esetekben viszont az állami támogatási megközelítést javasolta követni a főtanácsnok. Az Enirisorse ügyben Stix-Hackl főtanácsnok<sup>1227</sup> alkalmazta Jacobs megközelítését egy kikötői adóra, és megállapította, hogy az nncs közvetlen és egyértelmű kapcsolatban az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával. Mindkét utóbbi ügyben a Bíróság döntése végül vagy nem foglalkozott részleteiben e problémával, vagy az akkorra már eldöntött Altmark ügy megközelítését tette magáévá.

A kérdésben jelenleg irányadó álláspontot a Bíróság az Altmark ügyben mondta ki, és ezt az irodalom ún. „feltételes kompenzációs” megközelítésnek nevezi. Ez véleményem szerint egy olyan középútas megközelítés, amely az egyéb rendkívül lehetővé teszi, hogy az egyébként rendkívül komplex problémakör egyes és tulajdonképpen (bár nem könnyen) mérhető eseteiben a támogatási szabályok alkalmazhatóak maradjanak míg más esetekben a meglévő szabályok módosításuk nélkül félretehetőek legyenek, kompenzációnak minősülve. A megoldás lehetővé teszi a szabályok alkalmazását, sőt fejlesztését és rugalmasabbá tételét is, anélkül, hogy a szabályokat meg kellene változtatni.

#### 5.4.1. Az Altmark döntés bemutatása

Az Altmark-ügyben a Bíróság ítélete a sokat kritizált Ferring-döntést követte, de azt szigorította, bár nem pont úgy, mint ahogy akár a konkrét ügyben akár a Ferring-ügyben a főtanácsnok javasolta.<sup>1228</sup>

Ebben az ügyben egy busztársaság, az Altmark Trans a Landkreis Stendallal kötött közszolgáltatási szerződése alapján tarthatott igényt az általa állított kilométerenként 0,58 német márka működési veszteség pótlására. Az ügy háttere, hogy az Altmark Trans 1994-ben pályáztatás nélkül nyerte el egyes menetrendszerinti buszjáratok üzemeltetésének engedélyét és amelynek következtében a hatóságoktól anyagi támogatást kapott a szolgáltatás költségeinek kompenzálására, a fenti összegben. A versenytárs erre pert indított a hazai bíróságok előtt, arra hivatkozva, hogy az Altmark Trans valójában egy életképtelen vállalkozás, amely nem tudja ellátni a szolgáltatásnyújtással kapcsolatos feladatait a kompenzáció nélkül. A német Szövetségi Közigazgatási Bíróságnak a kérdés eldöntéséhez azt kellett meghatároznia, hogy a hatóságoknak jogában állt-e ezeket az ellentételezéseket az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályok figyelembe vétele nélkül kifizetni, ezért 2000-ben előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz a Szerződés 73. és 87. cikke és az 1191/69 rendelet értelmezésére vonatkozóan.<sup>1229</sup> A két kis

<sup>1222</sup> Nicolaides, P.: Distortive Effects of Compensatory Aid Measures: the Economics of the Ferring Judgment, European Competition Law Review 2002 Vol 23 Issue 6, 314-315.o.

<sup>1223</sup> Lásd a 1274. lábjegyzetben. Werner, Michael Jürgen: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2003 503-504.o.

<sup>1224</sup> C-126/01, GEMO SA, judgment of 20 November 2003). [2003] ECR I-13769. o.

<sup>1225</sup> Egyesített ügyek C-34,38/01, Enirisorse SpA kontra Ministero delle Finanze [2003] ECR I-14243.o.

<sup>1226</sup> Uo. mint az 1224. lábjegyzetben, a 118. bekezdésben.

<sup>1227</sup> Uo. mint a 1225. lábjegyzetben, a 161. bekezdésben.

<sup>1228</sup> Alexis (2003) 3.o.

<sup>1229</sup> A Tanács 1191/69/EGK rendelete (1969. június 26.) a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről, HL L 156., 1969.6.28., 1-7. o.

helyi tömegközlekedési szolgáltató közötti jogvita tehát az Európai Bíróság elé került egy 234. cikk szerinti utalással.<sup>1230</sup>

A három, az Európai Bíróságnak feltett kérdés közül az első volt a meghatározó: a helyi közlekedés megfelelő működése érdekében nyújtott támogatás vajon a Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének általános tilalmába ütközik-e, vagy a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására alkalmatlan annak következtében, hogy túlnyomórészt szűk regionális jelentőséggel bír?<sup>1231</sup>

A Bíróság ennek a kérdésnek a mentén indult el és állapította meg, hogy ebben az esetben a kereskedelem érintettsége megállapítható, a helyi vagy regionális jellegtől függetlenül, majd lépett tovább és vizsgálta meg azt, hogy adott esetben a kompenzáció gazdasági előnyt jelentette-e (ez az állami támogatás 4 fogalmi eleme közül talán a legfontosabb). Az előny értelmezése kapcsán a Bíróság utalt a korábbi, ADBHU és Ferring ügyben hozott döntéseire, amelyek szerint, ha a közszolgáltatási kötelezettség kapcsán nyújtott támogatás a szolgáltatással járó többletköltségek ellentételezésének tekinthető, akkor az nem minősül gazdasági előnyt biztosítónak. Másik oldalról megemlítette, hogy minden olyan intézkedés támogatásnak minősül, amely közvetve vagy közvetlenül egyes vállalkozásoknak kedvez vagy amely olyan gazdasági előnyt jelent, amelyet a kedvezményezett rendes piaci körülmények között nem tudott volna elérni (SFEI, valamint Spanyolország kontra Bizottság ügyek).

Ezt követően a fenti két megközelítést szintetizálva mondta ki a Bíróság, hogy amennyiben az állami finanszírozásra a közszolgáltatás ellenértékeként kerül sor, oly módon, hogy a vállalat ténylegesen nem gazdagodik és nem tesz szert előnyre és, hogy a finanszírozás hatására a fenti vállalatok nem kerülnek versenytársaikkal szemben előnybe, akkor a fenti finanszírozás nem tartozik a 87. cikk, tehát az állami támogatási szabályok hatálya alá. Tehát leegyszerűsítve a dolgot, a Bíróság a Ferring ügyben hozott döntését vette alapul: ha nincs túlkompensáció, akkor nincs gazdasági előny sem. Ha pedig nincs gazdasági előny, akkor állami támogatásról sem beszélhetünk, hiszen ekkor a kompenzáció pusztán a versenytársakkal azonos helyzetbe hozza a kedvezményezettet. A Bíróság – és ebben a Bizottság megközelítésétől nem távolodott el<sup>1232</sup> – általános érvénnyel meghatározta azt a négy feltételt, amelynek együttes teljesülése esetén az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kompenzációja nem minősül állami támogatásnak, és így azt nem kell a Bizottságnak bejelenteni.

A négy feltétel egyébként a korábbi joggyakorlat változásai és bizonytalansága ellenére logikusnak mondható és eltérő mértékben jelent újdonságot. Véleményem szerint némiképp a második és a harmadik, de különösen a negyedik feltétel jelent újítást.

#### **5.4.2. Az Altmark döntésbe foglalt feltételek elemzése**

Az alábbiakban először egyenként megvizsgálom a feltételeket, amelyeket hivatalos szövegben idézek, fordításomat lábjegyzetben csatolom

##### **(a) Első feltétel**

<sup>1230</sup> Léger főtanácsnok három okból is a Ferring-döntés megváltoztatását javasolta a Bíróságnak, mivel álláspontja szerint: (1) a Ferring-döntés összekeveri a támogatás fogalmát a támogatás céljával, amelyet a támogatási jelleg megállapítása után kell figyelembe venni; (2) a Ferring-döntés megfosztja a 86. cikk (2) bekezdését az értelmétől, hiszen amennyiben az ilyen támogatás eleve nem is minősül támogatásnak a 86. cikk (2) bekezdésre sincs szükség a mentesítésére; (3) Ferring-döntés alapján a közszolgáltatások finanszírozása kicsúszna a Bizottság ellenőrzése alól.

<sup>1231</sup> Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolását hagyományosan széleskörűen értelmezte a Bizottság és a Bíróság is.

<sup>1232</sup> Vö. A Bizottság 2002. december 18-i munkaanyagával: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others)

***„first, the recipient undertaking is actually required to discharge public service obligations and those obligations have been clearly defined”<sup>1233</sup>***

E feltétel alapján azok a vállalatok kerülhetnek el az állami támogatási eljárást, amelyek úgy jutnak előnyhöz az államtól, hogy a támogatás nyújtása előtt ténylegesen olyan közszolgáltatási feladatok ellátásával bízták meg őket, amelyeknek mibenlétét világosan meghatározták.<sup>1234</sup> E követelmény a 86. cikk (2) bekezdésében is implicit módon benne van, hiszen a verseny korlátozását jelentő kivétel alkalmazását az csak akkor engedi meg, ha az a közszolgáltatás nyújtásához elengedhetetlenül szükséges. A feladat meghatározását kívánja meg a jogbiztonság is, továbbá a közszolgáltatást nyújtó vállalkozás és a versenytársak érdeke is.

E feltétel nyomán a tagállamok megtartják diszkrecionális jogukat abban a tekintetben, hogy milyen szolgáltatásokat minősítenek közszolgáltatásnak, de mivel a kötelezettség terjedelmét és tartalmát előre kell megállapítaniuk, jogvita esetén a Bizottság helyzete egyszerűbb.

Az első feltétel teljesítésének eszközeként a Bíróság a tagállami jogszabályokat és a közszolgáltatással kapcsolatos engedélyeket jelöli meg, de nem teszi egyértelművé, hogy ezek az egyedüli lehetőségek, vagy a tagállamok felelősségévé teszi a megfelelő eszköz alkalmazását. Véleményem szerint itt említhetők pl. a közszolgáltatási szerződések is, ahol nevesítik, a közszolgáltatás részleteit.

A bizonytalanságot erősíti, hogy a Bizottság ennél konkrétabban, sőt, kiterjesztően fogalmazott az egy évvel korábban a Bizottság által kiadott „non-paper”-ben,<sup>1235</sup> amely szerint a közszolgáltatási kötelezettséget hivatalos formában kell megállapítani, amely lehet egy törvényhozói, szabályozói aktus, vagy akár egy szerződés, vagy közhatalmi rendelkezés is. Megjegyzendő, hogy a Keretszabály, amelyet szintén e fejezetben mutatunk be, már csak az állam (azaz a központi, regionális és helyi hatóságok) hivatalos aktusáról beszél, anélkül, hogy ennek formájára kitérne.

A lényeg mindenesetre az, hogy az illetékes közhatalmi, törvényhozói aktusban világosan meg kell határozni a közszolgáltatási kötelezettséget és a teljesítésének a módját is. A közszolgáltatási kötelezettség létrehozásának tartalmi követelményeit a döntés nem tartalmazza, azonban a már hivatkozott 2002-es „non-paper” igen. Ezek egy részét átveszi és az egészét lényegesen kibővíti az 5.5 pontban ismertetendő 2005. évi Keretszabály.

Érdemes röviden kitérni a Bíróság Altmarkkal rokon problémát vizsgáló Enirisorse ügyben hozott döntésére, és hogy ott milyen módon alkalmazta az első feltételt. Ebben az ügyben a Bíróság a GT-Link ügyben<sup>1236</sup> hozott ítéletére hivatkozva kifejtette<sup>1237</sup>, hogy a kikötők működtetésével foglalkozó Aziende állítólagos megbízását az olasz Corte Suprema di Cassazione el sem juttatta a Bíróságnak így az abban foglalt pontosan meghatározott kötelezettségekre sem derülhetett fény.<sup>1238</sup> Így a Bíróság nem tudta megállapítani, hogy a

<sup>1233</sup> „először, a kedvezményezett vállalatot a támogatás nyújtása előtt ténylegesen olyan közszolgáltatási feladatok ellátásával bízták meg, amely kötelezettségeket előzetesen világosan meghatározták”

<sup>1234</sup> Ez a megbízás már a 86.(2) cikk szerinti közüzemmi minősítés szempontjából is elengedhetetlen. Belgische Radio en Televisie kontra SV SABAM, 121/72-as ügy, [1974] ECR 313, a 318. oldalon és Fulgreisen v. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerks e.v., 66/86, [1989] ECR. 803, a 853. oldalon az 55. bekezdésben. Lásd Kende (2005) in Kende & Szűcs: Bevezetés az Európai Unió politikáiba KJK, Budapest 2005. A Brit Királyi Posta hasonló megbízását lásd nyilvánosan közzétéve <http://www.dti.gov.uk/postalservices/entrustment.htm>

<sup>1235</sup> A Bizottság 2002. november 12-i „Non-paper on services of general economic interest and state aid” [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/1759\\_sieg\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/1759_sieg_en.pdf)

<sup>1236</sup> C-242/95 GT-Link [1997] ECR I-4449.o., 52. bekezdés.

<sup>1237</sup> A Bíróság szerint a kereskedelmi kikötők működtetése általában nem minősül általános érdekű szolgáltatásnak illetve a kikötő működtetése nem minősül szükségszerűen a közszolgáltatási kötelezettség teljesülésének.

<sup>1238</sup> Az ítélet 34. bekezdése.

közszolgáltatás csak a kis-és berakásra, vagy a dokkolás biztonságával kapcsolatos szolgáltatásokra is kiterjedt-e.<sup>1239</sup>

**(b) Második feltétel**

**„second, the parameters on the basis of which the compensation is calculated have been established beforehand in an objective and transparent manner”<sup>1240</sup>**

E szerint a kompenzáció számítási alapját előzetesen objektív és átlátható módon úgy kell meghatározni, hogy a térítés ne teremtsen a piacon a vállalkozás részére versenyelőnyt a versengő vállalatokkal szemben. A Bíróság szerint ugyanis, amennyiben a térítés feltételeit nem állapítanák meg előre, hanem a veszteségeket utólag térítenék meg, az állami támogatásnak minősülő pénzügyi beavatkozásnak minősülne.

A feltétel előzményének a 2001-es Laeken-i jelentés tekinthető, amely szerint a tagállamoknak széles diszkrecionális jogköre van a támogatások formájának meghatározásában.

A 2002-es „non-paper” szerint az átláthatóság azt jelenti, hogy a tagállamok megfelelő szintű nyilvánosságot garantálnak az általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozása során. Ezt a megközelítést vette át az Altmark-döntés.

Ennél is fontosabb, hogy a korábban a Ferring döntésben is felismerhető *ex post* megközelítést (azaz, hogy utólag, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás tényleges költségeinek fényében értékelték a kompenzációt) felváltotta az előzetes, *a priori* tényfelmérésen alapuló, amivel nyilvánvalóan az állami támogatási szabályok megkerülését kívánta megakadályozni a Bíróság, ugyanakkor ezen feltétel alkalmazása problémákat okozhat és a vállalkozások diszkriminációját eredményezheti egy egyszerű oknál fogva. Ha két teljesen azonos helyzetű vállalkozást, azonos közszolgáltatás nyújtásával bíznak meg, de az egyiknél előzetesen megállapítják az ellentételezés paramétereit, a másiknál pedig utólag, akkor az előbbi esetben teljesül mind a 4 feltétel és a kompenzáció nem minősül állami támogatásnak, a másik viszont igen, még úgy is, ha mind az összes többi feltétel teljesül. Ez pedig, feltéve persze, hogy egyéb körülmények tekintetében nincsen különbség a két vállalkozás között, pusztán eljárási alapon tesz különbséget a finanszírozások között és az EU markánsan diszkriminációellenes politikájával ellentétes lehet.

A „paraméter” fogalmát a Bíróság nem határozta meg, de ez nyilván valamilyen számszerűsíthető adat, mint a pl. a szállított utasok, az ellátott fogyasztók vagy háztartások száma vagy mondjuk a lefedett terület nagysága.

E feltétel az előzőnél nagyobb újdonság. Míg a 86. cikk (2) bekezdés szövege<sup>1241</sup> és az ehhez kapcsolódó gyakorlat<sup>1242</sup> abban az esetben nem tekintette alkalmazhatónak a versenyjogi/támogatási szabályokat és ezen belül a támogatási szabályokat, ha azok alkalmazása (meg)akadályozná (vagy ahogy utóbb értelmezték megnehezítené) a szolgáltató közfeladatainak teljesítését, addig az Altmark döntés egy előzetesen meghatározandó, az

<sup>1239</sup> Az ítélet 37. bekezdése.

<sup>1240</sup> „másodsor, azokat a szempontokat, amelyekre a kompenzáció számítása alapul előzetesen objektív és átlátható módon meghatározták”

<sup>1241</sup> 86. cikk (2) bekezdés „A Szerződés rendelkezései, különösen a versenyre vonatkozó szabályok vonatkoznak azokra a vállalatokra, amelyek általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat látnak el, illetve pénzügyi monopólium jellegűek, ha ezeknek a szabályoknak az alkalmazása a rájuk ruházott feladatok teljesítését jogilag vagy ténylegesen nem akadályozza.”

<sup>1242</sup> C-157/94 Bizottság kontra Hollandia, 1997 ECR I-5699.o.; C-158/94 Bizottság kontra Olaszország, [1997] ECR I-5789 .o.; C-159/94 Bizottság kontra Franciaország, [1997] ECR I-5815.o.; C-6/94 Bizottság kontra Spanyolország, [1997] ECR I-5851.o.



utólagos ellenőrzést megkönnyítő számítási mechanizmus meglétét támasztja annak feltételeként, hogy az intézkedés ne minősüljön támogatásnak.<sup>1243</sup>

Ez nyilván csökkenti az önkényes, *ex post facto* közszolgáltatásinak minősítés lehetőségét, de azzal, hogy meglehetősen elméleti megközelítésből íródott és teljesen merev szabályt állapít meg, gyakorlatban és elsősorban könyvelési oldalról problémákat vethet fel.

Az Enirisorse ügyben<sup>1244</sup> például - ahol (mint azt fentebb írtam megbízási dokumentum sem áll rendelkezésre) az Altmark ügy kritériumrendszerét szinte először alkalmazták - a kikötői közszolgáltatások költségének kompenzálását nem a költségekhez kötődően határozták meg, így az állami támogatásnak minősült. Eleve, mint az már fentebb szerepelt, nem volt világos, hogy miben állt a közszolgáltatás. Mint azt az ítélet 6-8. bekezdései is leírják, a kikötői eszközöket kezelő Aziende bevételei az általuk kezelt eszközökből és a kikötői díjak egy részéből (36. bekezdés) származtak, míg a működtetésen túli, elsősorban beruházási költségeket a Tengerészeti Minisztérium viselte, ha arra az Aziende költségei nem nyújtottak fedezetet. Az Aziende bevételeit úgy maximalizálták, hogy egy 1974-es törvény alapján a kirakási díjakat akkor is meg kellett fizetni, ha a szolgáltatást igénybe se vették. Ugyanakkor a pontosan meg nem határozott közszolgáltatások tényleges költségeit nem határozták meg, ezekhez a költségekhez pedig semmilyen módon nem kötődött a tényleges kikötői díjak összege (aminek a valós költsége nyilván a forgalomhoz kötődött), sem pedig a Tengerészeti Minisztérium által nyújtott támogatás, mivel az utóbbi gyakorlatilag a veszteséget finanszírozta.

### (c) Harmadik feltétel

**„third, the compensation does not exceed what is necessary to cover all or part of the costs incurred in discharging the public service obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging those obligations”<sup>1245</sup>**

Ennek a feltételnek az értelmében a térítés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek ellátásához szükséges mértéket, figyelembe véve a vonatkozó bevételeket és az indokolt nyereséget. Ez a feltétel lényegében az előzőnek a számszerűsített oldala, amely nem a kompenzáció számítási módjára vonatkozik, hanem annak az összecsúszott korlátjára. A túltámogatás kockázata nyilvánvalóan nagyobb ugyanis, ha nincs világos meghatározási módja a kompenzációnak. A Bíróság célja ezzel az volt, hogy kiküszöbölje a kedvezményezett vállalkozás versenyt torzító vagy annak torzításával fenyegető előnyhöz jutását.

Ezzel a mondattöredékkel a Bíróság majd annyi kérdést generált, mint amennyit megválaszolt. A Bíróság többnyire nehezen körvonalazható fogalmakat használt, mint pl. „*vonatkozó bevételek*” vagy az „*indokolt nyereség*” és adós maradt ezek magyarázatával is, és azt sem rögzítette, hogy milyen költségek vonhatók a kompenzáció kiszámításának körébe.<sup>1246</sup> Ezt a hiányosságot az alább ismertetendő 2005-ös szabályozási csomag sem oldotta meg, de a 2005-ben megjelent más tervezetek igyekeztek pontosítani a szabályozást

<sup>1243</sup> Ennek a szempontnak nyilván nincs jelentősége a monopolpiacokon.

<sup>1244</sup> Enirisorse kontra Administratione delle Finanze, [2003] ECR I-14243.

<sup>1245</sup> „harmadszor, az ellentételezés nem haladja meg a közszolgáltatási kötelezettségek ellátása költségeinek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, számba véve a vonatkozó bevételeket és az ilyen kötelezettségek ellátásának kapcsán indokolt nyereséget.”

<sup>1246</sup> Ugyanakkor a Bíróság azt sem vette számításba, hogy egy támogatásnak lehetnek financiaián közvetlenül nem kimutatható hatásai is, amelyek nem minősülnek direkt előnynek, de erősíthetik a kedvezményezett pozícióját egy szomszédos piacon. Ez történhet pl. abban az esetben, ha egy közszolgáltató vállalkozás egy időben egy szomszédos, a verseny számára nyitva álló piacon „rendes” gazdasági tevékenységet is folytat, hiszen pusztán azt a tényt, hogy a hatóságok megbízták a vállalkozást a közszolgáltatási feladattal, a másik piacon a fogyasztók kedvezően fogadják és ez versenyelőnyt jelenthet ezen szomszédos piacon a többi vállalkozással szemben.

(a közlekedés vonatkozásában) illetve a liberalizációban előrehaladott távközlés a költségszámítás vonatkozásában előrébb tart.

Bár az ágazati szabályokban ez korábban már megtalálható volt, a korábbi bírósági gyakorlatból nehéz volt kiolvasni,<sup>1247</sup> sőt bizonyos esetekben ennek ellenkezőjéről döntött a Bíróság.<sup>1248</sup> A korábbi, kompenzációs megközelítést alkalmazó, ADBHU és Ferring ügyekben hozott döntésekhez képest tehát újdonság, hogy nem csak a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának nyers költségét engedik kompenzálni, hanem - egyfajta engedményként - az adott vállalkozás piaci profitját is figyelembe lehet venni. A piac működése szempontjából üdvözlendő a Bíróság korábbi – a Bizottság támogatási politikájával összhangban szigorú megközelítésének enyhülése, sajnos azonban a Bíróság adós maradt a nyereség számításának meghatározásával.

Ahogy a negyedik feltétellel kapcsolatban alább írom, az a pont valamilyen olyan a gazdaság egészére vagy az iparágra vonatkozó benchmarkolásra utal a nyereség vonatkozásában, amit a Bizottság régebben alkalmaz pl. a kamatok számításának és a befektetések megtérülésének és a vonatkozásában mint azt a 2.5.1.4. és 2.5.1.5. pontokban fentebb leírtam, bár a Chronopost döntés<sup>1249</sup> fényében a nem vagy nem teljesen liberalizált piacon működő közüzemek vonatkozásában az iparági benchmarking bonyolult lehet, de konkrét analógiával is nagyon nehéz meghatározni, hogy milyen nyereség indokolt, milyen nyereség lenne elérhető (ha verseny lenne),<sup>1250</sup> hiszen egyetlen versengő vállalat sincs az adott szektorban.

Fontos, hogy a harmadik feltételbe foglalt „indokolt nyereség” az adott kötelezettség teljesítésével kapcsolatban jogosan és könnyen alkalmazható a piaci befektető elve, azaz az indokoltan felmerülő nyereség a tevékenység lekötött tőke- és eszközigényére illetve pl. a kockázatára tekintettel az ilyen tevékenységbe kezdő befektető által elvárt megtérülés, amelynek el nem érése esetén egy átlagos (más szempontok által nem motivált) piaci befektető nem fektetne az illető tevékenységbe. Az indokolt nyereséget a benchmarkolás mellett az átlagos súlyozott tőkeköltségen (WACC - weighted average cost of capital) alapuló megközelítéssel is meg lehet határozni. Ez az a minimum kamatláb névérték, amelyet a tőkének ki kell termelnie ahhoz, hogy az iparágban verseny alakuljon ki a tőkebefektetés terén.

Elmondható, hogy azzal a kérdéssel, hogy egy-egy iparágban és azon belül milyen nyereség elvárható és milyen nyereség haladja meg ezt, a szabályozott piacokon működő szabályozó - és gyakorta árszabályó - hatóságok nagy általánosságban tisztában vannak.

Fontos azt is megemlíteni, hogy az indokolt nyereség azért kerül kétszer is megemlítésre, mind a harmadik, mind az alábbi, negyedik feltétel körében, mert a negyedik feltétel körében csak szubszidiáriusan alkalmazandó, abban az esetben, amennyiben a nyilvános beszerzési eljárást a közhatóság nem alkalmazza.

#### (d) Negyedik feltétel

**„fourth, where the undertaking which is to discharge public service obligations is not chosen in a public procurement procedure, the level of compensation needed has been determined on the basis of an analysis of the costs which a typical undertaking, well run and adequately provided with means of transport so as to be able to meet the necessary public service requirements, would have incurred in discharging those**

<sup>1247</sup> 240/83 Procureur du Roi kontra Association de défense des bruleurs d’huiles usagées [1985] ECR 531. o., 536.o. a főtanácsnok véleménye még a profit kompenzációját is megengedhetőnek tartotta, de a bíróság nem.

<sup>1248</sup> Bovis (2004) 81. lb.

<sup>1249</sup> Lásd erről fent a 2.1.1.3. pontban. C-94/01. sz. ügy Chronopost kontra Ufex, 2003. július 3-i ítélet [2003] ECR I-6993.o.

<sup>1250</sup> Gondoljunk csak a Magyarországon évtizede vihart kavará 8%-os tőkearányos nyereségre az energiaszektorban.

**obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging the obligations.”<sup>1251</sup>**

E feltétel szerint, az államok és önkormányzatok a közszolgáltatót vagy nyilvános beszerzési eljárásban választják ki, ami költséges, bonyolult és lassú, de idővel végleges és megnyugtató eredményre vezet vagy eltekintenek a nyilvános beszerzési eljárástól, de ebben az esetben rendkívül bonyolult - és végeredményében mindig vitatható - közgazdasági elemzéssel kell meghatározniuk, hogy az így kiválasztott vagy kijelölt szolgáltató számára mekkora térítés indokolt. Ha ezt sem teszik, megkísérelhetik bizonyítani – ami szintén nem egyszerű -, hogy a szolgáltatás általános érdekű, és hogy az ellentételezés hiányában a szolgáltatás elnehezülne vagy ellehetetlenülne. Alternatív állami támogatási bejelentést is tehetnek, mely esetben regionális, munkahelyteremtési stb. szempontokat kell felsorakoztatniuk és megvédeniük. Mindhárom alternatíva jóval időigényesebb és kimenetében kétesebb, mint a nyilvános beszerzés.

Egyebekben ebből a pontból az derül ki, hogy a Bíróság a nyilvánosságot olyan eszköznek tekinti – amely egyébként az ún. kompenzációs megközelítést tette magáévá – amelynek az az általános gazdasági érdekű szolgáltatást bármilyen értékben lehet kompenzálni, mivel az ellenérték versenyképességét a lefolytatott nyilvános eljárás verifikálja. Ezzel szemben a gyakorlati tapasztalat – legalábbis Magyarországon – nem azt mutatja, hogy a nyilvános eljárás/közbeszerzés reális és piaci árakhoz vezet,<sup>1252</sup> legfeljebb azt, hogy az árakat valamelyest kordában tartja.

A „nyilvános eljárás” eljárási feltétel, és amennyiben lefolytatják az a Bíróság hite szerint a nyilvános eljárás piaci árhoz vezet, tehát abban megfelelően tükröződik a szolgáltatás tényleges költsége és az iparágban elvárt nyereség is.

Egyebekben a nyilvános eljárást a Bizottság is a legjobb megoldásnak látta, amikor a légi közlekedési és a hajózási szektor közszolgáltatásainak támogatására vonatkozó szabályokat meghatározta.<sup>1253</sup> Ugyanakkor bár a közbeszerzés általában a rövid távon olcsóbb szállító kiválasztásához vezet,<sup>1254</sup> a piaci versenyre<sup>1255</sup> kifejtett hatása legalábbis vegyes,<sup>1256</sup> azaz a közüzemi szektor közbeszerzéssel való kezelése - a verseny előtti megnyitása helyett – önmagában kompromisszumos megoldásnak tűnik. A nyilvános eljárás alkalmazása ugyanakkor számos iparágban - különösen az inkumbensek oligopóliumai által uralt egyes hálózatos iparágakban – gyakorlatilag céltalan.

(i) Részleteiben elemezve a szakaszt az első kérdés, hogy **nyilvános beszerzési vagy közbeszerzési eljárást kell-e alkalmaznia a közhatalmi szervnek, ahhoz, hogy közgazdasági elemzéstől eltekinthessen?**

Megoszlanak a vélemények a kérdésben. Saját fordításomban (alább) nem döntöttem el a kérdést. Egyrészt a Bíróság a „public procurement procedures” fogalmat használta.

<sup>1251</sup> „negyedszer, ahol azt a vállalkozást, amely a közszolgáltatást nyújtja, nem nyilvános beszerzési eljárásban választották ki, akkor a szükséges térítés mértékét költségelemzéssel úgy kell meghatározni, hogy azt egy átlagos, jól vezetett és a közlekedési eszközökkel a szükséges közszolgáltatási kötelemények teljesítése által megkövetelt módon felszerelt vállalat fiktív költségeinek és fiktív bevételeinek és a kötelezettségek teljesítéséért indokolt nyereségének figyelembevételével számítják ki”

<sup>1252</sup> <http://www.u4.no/themes/health/procurementintro.cfm>

<sup>1253</sup> Commission communication C(2004) 43 - Community guidelines on state aid to maritime sector (2004/C 13/03).

<sup>1254</sup> Paris Anestis & Stamatis Drakakakis: State aid policy and services of general economic interest: shedding some light on a controversial area 4. oldal <http://www.howrey.com/docs/stateaid.pdf>

<sup>1255</sup> <http://www.dti.gokontrauk/ccp/topics2/publicpro.htm> A jelentés szerint a közbeszerzés során általában a megrendelők nem jól érvényesítik érdekeiket, és a részvétel korlátozásával illetve szerződéskepcsolással és nagyon hosszú távú szerződésekkel inkább korlátozzák a versenyt, illetve a szolgáltatási díjra koncentrálnak az összes többi tényező figyelmen kívül hagyásával vagy elhanyagolásával.

<sup>1256</sup> Assessing the impact of public sector procurement on competition Volume 1: main report September 2004 Prepared for the Office of Fair Trading by econ <http://www.oft.gokontrauk/NR/rdonlyres/03BF2A36-BB35-4855-905A-73697E2AF1BE/0/oft742b.pdf>

Másrészt a szakirodalomban uralkodó vélemény, hogy a Bíróság ebben a pontban nem azt mondta ki, hogy közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, csak azt, hogy nyilvános eljárást.<sup>1257</sup> Azaz nem követelte meg, hogy szükségszerűen minden esetben közbeszerzési eljárásban válasszák ki az ajánlattevőt. Ez a szakirodalmi megközelítés értelmes és logikus.

A Bizottság azonban a későbbiekben - pl. lásd alább a Cumbria Broadband ügyében<sup>1258</sup> beleértelmezte a döntésbe, hogy ilyen esetben közbeszerzési eljárás és azon belül is egy a kiíróra terheesebb eljárás követendő.<sup>1259</sup> Az alább szintén ismertetendő Coname<sup>1260</sup> döntésben pedig a megkívánt nyilvánosság fogalmát értelmezte (egyébként részben kiterjesztőleg). A Bíróság egyelőre nem értelmezte tovább ebből az aspektusból a döntését. Mint azt már fentebb írtam, a szárazföldi közlekedésről szóló rendelet a közbeszerzési eljárás mellett a nyilvános pályázati eljárást is megengedi, mert a hangsúly a nyilvánosságon, és nem a közbeszerzési formán van.

(ii) Részleteiben elemezve a szakaszt a második kérdés, hogy akár **nyilvános beszerzési akár közbeszerzési eljárást kell alkalmazni, annak a kiválasztási szempontja a „legalacsonyabb ár” vagy „az összességében a legkedvezőbb ajánlat” kell, hogy legyen a közgazdasági elemzés követelményétől való mentesüléshez?**

A Bíróság a döntés rendelkező részében nem tisztázta, hogy a pályázati vagy közbeszerzési eljárásokon belül milyen eljárás alkalmazandó és csak a legalacsonyabb árat ajánló vagy az összességében a legkedvezőbb ajánlatot tevő jelentkező is választható. A döntés 93. bekezdésében<sup>1261</sup> ezzel szemben érdekes módon ugyanakkor úgy tűnik, hogy a legolcsóbb ajánlatot tartalmazó ajánlat kiválasztását tekinti olyannak, mint amely biztosítja a szolgáltatás díjának megfelelő piaci mérését.<sup>1262</sup> Nem világos, hogy ez a rendelkezés miért nem így került bele a rendelkező részbe, és ez keletkezteti a bizonytalanságot, bár még a „least cost to the community” megfogalmazás sem egyértelműen dönti el a kérdést. Mint azt már fentebb írtam, a korábbi gyakorlatban a szárazföldi közlekedésről szóló rendelet meghagyja a tagállamnak a jogot, hogy az összességében a legkedvezőbb ajánlatot tevő jelentkezőt válassza.

(iii) A szakasszal kapcsolatos harmadik kérdés, hogy **milyen „költségelemzést” kell lefolytatni?**

---

<sup>1257</sup> Erika Szyszczak: Financing Services of General Economic Interest (in: The Modern Law Review Volume 67 Issue 6 November 2004 982.o.) megjelent írásában, amikor leírja a negyedik feltételt akkor nem a közbeszerzés, hanem a nyilvános eljárás kifejezést használja. „...where there is no public tendering system to choose the public service provider, ....” Ugyanezt tartalmazza, de már kifejezetten a néhány bekezdéssel lejjebb a negyedik feltétel általa adott értelmezése: „Member States have some leeway and some autonomy in choosing a pso and how it is awarded and financed. The ruling allows the Member States to experiment with pso selection processes without having to notify and suspend the finance under the State Aid rules.” Ugyanezt támasztja alá Alan Boyd és Joanne Teal: Interpreting the Altmark decision – the challenges from a private practitioner’s perspective 9-10.o. Mcgrigors 2004. május 31.

<sup>1258</sup> Commission Decision N 282/2003 “Cumbria Broadband – Project Access – Advancing Communication for Cumbria and Enabling Sustainable Services” Brussels, 10.12.2003 C(2003) 4480fin

<sup>1259</sup> Alan Boyd és Joanne Teal: Interpreting the Altmark decision – the challenges from a private practitioner’s perspective 9-10.o. Mcgrigors 2004. május 31.

<sup>1260</sup> Lásd alább az 1325-as lábjegyzetben.

<sup>1261</sup> „Fourth, where the undertaking which is to discharge public service obligations, in a specific case, is not chosen pursuant to a public procurement procedure which would allow for the selection of the tenderer capable of providing those services at the least cost to the community, the level of compensation needed must be determined on the basis of an analysis of the costs which a typical undertaking, well run and adequately provided with means of transport so as to be able to meet the necessary public service requirements, would have incurred in discharging those obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging the obligations.”

<sup>1262</sup> Erre Dr. Papp Mónika hívta föl a figyelmemet.

Az nyilvánvaló, hogy a negyedik feltételben szereplő költségelemzés alapját a transzparencia irányelv és az annak vagy az ágazati szabályozásoknak az alapján végrehajtott számviteli szétválasztás illetve az ágazati szabályokban szereplő költségmeghatározási eljárások szolgáltatják. Az ágazati szabályok gyakorta meghatározzák, hogy az adott iparágban milyen költségszámítási eljárást kell alkalmazni (pl. LIRIC, nettó elkerülhető költség stb.).<sup>1263</sup> Ez jogászok számára nehezebben érthető, de közgazdászok hadainak az érintettek és az állami hatóságok valamint a Bizottság részéről történő bevonásával ez a probléma kezelhető. Az ún. „compliance cost”, azaz az elemzés végrehajtásának tranzakciós költsége azonban néha olyan elrettentően magas, hogy a vállalkozások inkább nem kérnek ellentételezést.

(iv) A szakasszal kapcsolatos negyedik probléma, hogy nem határozta meg, hogy **milyen az illető fiktív, de átlagos, jól vezetett és eszközökkel megfelelően felszerelt vállalat?**

Bár a Bíróság ezt a fogalmat nem világította meg, bevezetése nem tekinthető újdonságnak. A Tanács 1969. június 26-i 1191/69/EGK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről például 12. cikkében hatálybalépése óta úgy fogalmaz, hogy „A kötelezettségek fenntartásából származó költségeket a **vállalkozás hatékony vezetése ... (kiemelés tőlem)** ... alapján kell kiszámítani.”

E feltétel azt a célt szolgálja, hogy rossz hatékonyságú vállalatok ne lehessenek azon a címen államilag életben tarthatóak, hogy közszolgáltatást végeznek. Azaz, hogy az állami kompenzáció a közszolgáltatás többletköltségét fedezze, és ne a hatékonyság hiányából fakadó többletköltséget (ami viszont állami támogatásnak lenne tekinthető). Másként, elvben – és optimista megközelítésben – a feltétel tényleges és következetes alkalmazása az egész közszolgáltatási szektor dinamizálásához vezethetne.

Érdekes aspektusa a megfogalmazásnak, hogy nem világos, hogy a benchmarking az egész unió vállalataira, az adott állam vagy régió vállalataira vagy az adott ipágra utal. Én az utóbbit feltételelem.

Implicit módon tehát a Bíróság ebben a körben olyan iparági standardokra és olyan iparágai „best practice”-ekre utal, amelyek léteznek, és amelyeket a konkrét iparágakban akár a kereskedelmi akár a szabályozói oldalon tevékenykedők ismernek. Azaz bár a fogalom teljesen amorfnak tűnik, nem tartalom nélküli és mint referencia értelmes.

Akár, mi is a referencia alap, a referencia relatív. Azaz nem abszolút értelemben kell hatékonyan működni („vezetve lenni”), hanem az iparági átlagnak megfelelő hatékonysággal kell rendelkezni. Ez pedig önmagában nem elfogadhatatlanul ambíciózus kívánság. Mellesleg a Bizottság alkalmaz más esetekben is valamilyen nemzeteti vagy iparági benchmarkolást, pl. a kamatok számításának és a befektetések megtérülésének és a vonatkozásában mint azt a 2.5.1.4. és 2.5.1.5. pontokban fentebb leírtam.

Ugyanakkor a Chronopost ügyben<sup>1264</sup> – még az Altmark döntést megelőzően – hozott Bírósági döntés, amely kimondta, hogy a PBE (és így talán a hatékony vezetés követelménye) egy kiterjedt hálózattal rendelkező inkumbens postai szolgáltatóval szemben

<sup>1263</sup> A magyar relációban lásd a 7/2004. (IV. 20.) IHM rendeletet az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nettó elkerülhető költségei számításának alapelveiről és meghatározásának módjáról és az 17/2004. (IV. 28.) IHM rendeletet az egyetemes és engedélyes postai szolgáltatók számviteli nyilvántartásai elkülönített vezetésének, valamint a költségek számításának részletes szabályairól.

<sup>1264</sup> Lásd erről fent a 2.1.1.3. pontban, C-94/01. sz. ügy Chronopost kontra Ufex, 2003. július 3-i ítélet [2003] ECR I-6993.o.

fel sem vehető<sup>1265</sup> (lásd fent) kételyt ébreszt abban, hogy a közszolgáltatási szektor illetén történő dinamizálása sikeres lesz-e. Ugyanezt a kételyt fogalmazta meg több kutató 2006. nyarán, akik írásukban óvtak a nyilvános (közbeszerzési) eljárás jelentőségének túlhangsúlyozásától, figyeemmel arra, hogy bizonyos esetekben ilyen eljárás egyszerűen nem alkalmazható.<sup>1266</sup>

Más értelmezésben a Chronopost ügyben a Bíróság abba a korlátba ütközött, hogy nem volt olyan összehasonlító tényező, amely alapján dönteni lehetett volna arról, hogy a francia állami posta által a leányvállalat Chronopostnak juttatott támogatás mibe került volna egy, ha nem az állam, hanem egy magánbefektető nyújtja, hiszen az egyetemes postai szolgáltatások piacán nem volt más szereplő. A Bíróság ezt a nehézséget azzal hidalta át, hogy kijelentette, hogy ilyenkor azokat az objektív és igazolható elemeket kell tekintetbe venni és azok alapján az elemzést lefolytatni, amelyek bárhogyan is, de rendelkezésre állnak. Az Altmark döntés ezen értelmezés szerint szűkített az értelmezési lehetőségeket a „tipikus vállalat”, „jól vezetett vállalat” fogalmainak bevezetésével.

Az egyértelmű, hogy a negyedik feltétel ezen elemének lehet hatása a közszolgáltatások nyújtására, de hogy ezt milyen időhorizonton várhatjuk, illetve, hogy a protekcionizmus illetve a helyi érdekek nem tudják-e megakadályozni ezt, az erősen kérdéses.

(v) A szakasszal kapcsolatos negyedik probléma, hogy **változatlanul nem lehet tudni, hogy mi tartozik az „indokolt nyereség” fogalmába ?**

Az ítélet e negyedik feltétele kavarta a legnagyobb vihart és keltette a legnagyobb érdeklődést. Ez volt az első olyan bírósági döntés, amely az indokolt nyereséggel is számolt, de nem határozta meg, hogy mekkora az indokolt nyereség. Az

#### **5.4.3. Az Altmark döntésbe foglalt feltételek teljesülésének következményei**

Ha teljesül mind a négy feltétel, akkor az adott ellentételezési intézkedés nem minősül támogatási intézkedésnek és így mentesül a bejelentési kötelezettség alól - amely az állami támogatások folyamatos monitoringjának alapja – és kiesik a Bizottság kompetenciájából, bár az ágazati transzparencia rendelkezések vagy a Transzparencia irányelv által meghatározott körben az mégis a Bizottság tudomására jut.

A négy feltétel egyenként is konjunktív elemekből áll össze és teljesülésük kumulatív feltétel. Abban az esetben, ha az Altmark ügyben meghatározott négy feltételnek akár egyike nem teljesül, és az EKSZ 87. cikk (1) bekezdése alkalmazhatóságának általános kritériuma fennáll, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kompenzációja állami támogatásnak minősül, tehát a közös piaccal ellentétesnek és visszafizettethetőnek, hacsak az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése alapján nem mentesül mégis vagy valamilyen egyéb kivétel illetve bizottsági politika alapján egyéb okból nem mentesül.

Egy más, inkább közgazdasági megközelítésben Santamato és Pesaresi szerint az Altmark ügyben hozott ítélet nyomán három csoportba sorolhatók a finanszírozási szituációk:<sup>1267</sup>

- *nem támogatások* azok, amelyekben az ellentételezés csak a hatékony szolgáltatónál felmerülő többletköltségekre korlátozódik ( $T \leq TBK^* \leq TKEk$ );

<sup>1265</sup> Erika Szyszczak: Financing Services of General Economic Interest (in: The Modern Law Review Volume 67 Issue 6 November 2004 982.o.)

<sup>1266</sup> Services of General Economic Interest Opinion Prepared by the State Aid Group of European Advisory Group on Competition Policy June 29 2006 <http://ec.europa.eu/comm/dgs/competition/sgei.pdf>

<sup>1267</sup> Santamato, Sandro and Pesaresi, Nicola: Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling, Competition Policy Newsletter, Number 1 –Spring 2004, 18.o.

- *összeegyeztethető támogatások* azok, amelyeknél az ellentételezés nem haladja meg a kedvezményezett/ szolgáltató többletköltségeit, de a kedvezményezett szolgáltató nem hatékony ( $TBK^* \leq T \leq TKEk$ );
- *egyértelműen inkompatibilis támogatások* ( $TBK^* \leq TKEk^* \leq T$ ) esetén az e kompenzáció meghaladja a szolgáltató többletköltségeit.<sup>1268</sup>

Szerintük ez az értelmezése az ítéletnek, amely értelmes helyet hagy (mégpedig a középsőt) az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésének. Santamato és Pesaresi megközelítését elfogadom, annak ellenére, hogy a konkrét referenciapont hiányát bizonyos esetekben olyan jelentősnek rsem, hogy az általuk követett megközelítés alkalmazását kétlem.

#### 5.4.4. Az Altmark döntés értékelése

Az Altmark döntés egyebek mellett decentralizálta a közszolgáltatások ellentételezésével kapcsolatos döntéseket: azaz a Bizottság centralizált döntései helyett a helyi vagy regionális tagállami hatóságokra bízta bizonyos közszolgáltatások finanszírozását, azzal, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség alól mentesítette azokat, amennyiben azok bizonyos feltételeknek megfeleltek.<sup>1269</sup>

Ugyanakkor a feltételek meghatározásával a Bíróság bizonyos tekintetben korlátozta is a közszolgáltatási szempontok figyelembevételét, hiszen a feltételeknek nem felel meg pl. az adómentesség, adókedvezmény formájában nyújtott kompenzáció (amely természeténél fogva nem tükrözheti pontosan a közszolgáltatások többletköltségeit) vagy a többletköltségek utólagos, eseti jellegű kompenzálása sem, pedig mindkét támogatási forma széles körben elterjedt és „bevált” mechanizmus a tagállamokban.

A döntés hatására a tagállamok és különösen a helyhatóságok a korábbiánál sokkal tudatosabban kell megtervezniük közszolgáltatási tevékenységüket illetve a közszolgáltatásaik beszerzésével kapcsolatos (ún. „purchasing”) tevékenységüket.

A döntés egyik hibája, - ahogy arra már kitértem - hogy arra a feltételezésre épít, hogy mindig van legalább két olyan vállalat, amely képes is és szándékozik is közszolgáltatást nyújtani. Ezek a feltételezés szerint különböző mértékű költségviselés mellett képesek a szolgáltatás nyújtására és a közöttük levő árverseny lehetővé teszi a döntéshozó hatóságok számára, hogy értékeljék és összehasonlítsák a különböző költség szinteket és azt (a vállalatot) válasszák ki, amely az adott közösség számára a lehető legkevesebb terhet jelenti. A Chronopost ügy, amelyben a Bíróság szerint kizárólag egyetlen vállalat volt képes a francia postai egyetemes szolgáltatások nyújtására, korán megmutatta az Altmark ítélet egyik lehetséges korlátját.

Problematikus lehet az is, hogy az állami támogatások Szerződés szerinti definíciója lényegében minden szintű kormányzati tevékenységre kiterjed, azt viszont nehéz elképzelni, hogy a regionális és helyi szintek illetve a regionális és helyi szinten működő vállalkozások rendelkeznek a megfelelő ismeretekkel és erőforrásokkal a feltételek mélyelemzéséhez illetve teljesítéséhez. Így számukra a negyedik feltételben szereplő belső alternatívák pusztán látszólagosak.

Bartosch arra az ítéletben rejlő lehetőségre mutatott rá, hogy amennyiben nem valósul meg maradéktalanul valamennyi feltétel, akkor a tagállamok utólagosan is további vizsgálatokhoz folyamodhatnak, egyszerűen közbeszerzési eljárást lefolytatva, hogy megállapítsák az

<sup>1268</sup> Rövidítések: T=Támogatás, TBK\*= Hatékony szolgáltató többletköltsége TKEk = támogatás kedvezményezettjének többletköltsége

<sup>1269</sup> Utóbb – mint a Bizottság gyakorlatának a Cumbria Broadband ügyben hozott döntésének elemzéséből lentebb az látható – maga a Bizottság nem teljes egészében fogadta el a decentralizációt.

elérhető leghatékonyabb szolgáltatót. Szerinte egyébként az ítélet hatása korlátozott, mert az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésének feltételei nem szigorúak (az intézkedésnek kellőképpen átláthatónak kell lenniük, s a 2000/52. számú irányelvben<sup>1270</sup> lefektetett feltételeknek meg kell felelniük). Szerinte mind a negyedik feltételnek megfelelő közbeszerzési eljárás szervezése, mind az EKSZ 88. cikk (3) bekezdése szerint elindítandó állami támogatási eljárás olyan aránytalan többletterhet jelent a közhatóság illetve a vállalkozás számára, hogy az ítélet a folyamatokat nem a közbeszerzés, hanem a 86. cikk (2) bekezdésébe foglalt kivétel kiterjedt használatának irányába fogja terelni. Álláspontja szerint így egyébként az ítélet lazított az FFSA ügyben megfogalmazottaktól, amely valamennyi, a közszolgáltatási kötelezettség pénzügyi háttérét biztosító lépés Bizottsághoz való notifikációját írta elő.<sup>1271</sup> Érdekes, hogy Léger és Jacobs főtanácsnokok az Altmark illetve a GEMO ügyekben adott véleményekben inkább attól tartottak, hogy a 86. cikk (2) bekezdése kiürül.<sup>1272</sup>

Az a tény, hogy az ítélet a nyilvános eljárás lehetővé teszi a komparatív modell nélküli – és így egyszerűbb eljárást, bölcs kompromisszumnak tűnik. De ebben a vonatkozásban ugyanakkor megfogalmazható az ítélettel szemben kritika, hiszen, amennyiben a kiírás alapján nem a legalacsonyabb árat, hanem az összességében a legelőnyösebb ajánlatot tevő ajánlattevőt választhatja az ajánlatkérő, akkor a közbeszerzés maga nem zárja ki, csak csökkenti annak a valószínűségét, hogy a nyertes ajánlattevő vonatkozásában felmerülhessen, hogy a kiíró előnyben részesítette a nyertes ajánlattevőt.<sup>1273</sup>

Mind a jogtudomány mind a gyakorlat tehát számos problémát, hiányosságot tárt fel a döntés megszületése óta eltelt néhány évben is. Ezek még sok gondot okozhatnak, elég ha arra a praktikus megközelítésből fakadó megoldásra gondolunk, hogy mivel sok a bizonytalanság és a tagállamok tartanak majd az utólag jogellenessé minősítette támogatások következményeitől, egyszerűen minden potenciális támogatási intézkedést notifikálni fognak így eláraszta a Bizottságot bejelentésekkel. A Bíróság a feltételek meghatározásával kimondottan a közszolgáltatások támogatási szabályainak egyszerűsítését és a jogbiztonság erősítését tűzte ki célul, de könnyen lehet, hogy a nyitva hagyott kérdések miatt a döntés gyakorlati hatása kontraproduktív lesz és még több bizonytalanságot gerjeszt majd. A lukak betömése és a problematikus kérdések rendezése a különböző közösségi szervek (főként a Bíróság és a Bizottság) feladata lesz a közeljövőben, amelyre természetesen nagy hatást gyakorolhat a jogtudomány és a gyakorlati megközelítés egyaránt.

Összefoglalásképpen azt mondhatjuk, hogy a döntés mérföldkö jelentőségű minden hiányossága ellenére, és a Szerződésben meghatározott definícióval, valamint a 2005-ös szabályozási csomaggal együtt alkalmas lehet egy-egy támogatási intézkedés megbízható értékelésére.

## **5.5. A közszolgáltatási célra nyújtott állami támogatás 2005-ös bizottsági újraszabályozása**

2005. júliusában az Európai Unió Bizottsága dokumentumcsomagot tett közzé. Ez a dokumentumcsomag, amely három különböző jogszabály tervezetéből állt, a közüzemi terület bizonyos fokú Unió újragondolását és szabályozását vetítette elő, és legalább részben megoldotta azt a bizonytalan helyzetet, amely a Bíróság Ferring illetve Altmark<sup>1274</sup> döntései nyomán a szektort jellemezte, hiszen nem volt világos, hogy milyen körben kérdőjelezték meg ezek a közszolgáltatások állami kompenzációjára fordított kifizetések

<sup>1270</sup> Directive 2000/52/EC (OJ L 193, 29.7.2000, p.75.)

<sup>1271</sup> Bartosch, Andreas: Much Ado about Nothing? EstAL I/2004 1.o.

<sup>1272</sup> Az Altmark ügyben 2002. március 19-n adott vélemény illetve a Gemo ügyben 2002. április 30-án adott vélemény.

<sup>1273</sup> Lásd erről a 2.5.1.5. pontban a 2. fejezetben.

<sup>1274</sup> C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, judgment of 24 July 2003). [2003] ECR I-7747. o.



jogszerűségét, és hogy a szektor egészében kell-e ezeket az időben és pénzben is költséges követelményeket bevezetni vagy valamilyen de minimis alkalmazandó.<sup>1275</sup>

A Bizottság az Altmark ítélet után jogalkotással látta jónak a helyzet rendezését. A Bizottság nem az Altmark-kritériumokat akarta megváltoztatni, hanem azt kívánta világossá tenni, hogy hogyan alkalmazza az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kompenzációja esetén. Úgy értékelte, hogy az Altmark-kritériumok és ezek közül is különösen a negyedik kritérium nyomán – mivelhogy az esetek többségében nincs és nem is lesz nyilvános pályázat, illetve közbeszerzés - hatalmas számú bejelentésre fog sor kerülni, ami ellehetetleníti a Bizottság munkáját.<sup>1276</sup>

Mivel pedig a dokumentumcsomag deklarált célja az volt, hogy amíg szükséges mértékű jogbiztonságot garantál a tagállamok számára, a lehetséges legnagyobb mértékben csökkentse a bejelentési kötelezettség miatt a tagállamokra háruló adminisztratív terheket is, Ennek megfelelően a jogszabály-és dokumentumtervezetek – a Bizottság által előzetesen lefolytatott informális konzultáció eredményei alapján - mind az Európai Parlament mind pedig a tagállamok részéről széleskörű támogatásban részesültek (noha a csomag az ezredfordulós francia elképzelések végső bukását is jelenti).

A Bizottság már a 2004. május 12-én elfogadott „*White Paper on Services of General Interest*” című dokumentumában bejelentette, hogy 2005. júliusáig új szabályokat fog elfogadni illetve kezdeményezni a közösségi szabályoknak a közszolgáltatások pénzügyi kompenzációjára történő alkalmazása tekintetében.

Az alábbiakban részletesen tárgyalt – három elemből összetevődő - dokumentumcsomag a Bizottság által 2005. június 7-én előterjesztett „*State Aid Action Plan*”<sup>1277</sup> eleme volt. A szabálycsomag három eleme:

- a Bizottsági irányelv a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv – azaz a többször módosított transzparencia irányelv<sup>1278</sup> és
- a Bizottsági határozat<sup>1279</sup> az EKSZ 86. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatás („**általános gazdasági érdekű szolgáltatás**”) ellátásával megbízott egyes vállalkozásoknak közszolgáltatások kompenzációja formájában nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról („**Határozat**”) és
- a Közösségi keretszabály a közszolgáltatások kompenzálására nyújtott/nyújtható állami támogatásokról („**Keretszabály**”)<sup>1280</sup> című dokumentummal.

<sup>1275</sup> A Bizottság e döntést követő, főként a közszolgáltatási műsorszolgáltatás (pl. az olasz RAI, illetve a portugál RTP, valamint a France 2 és 3 csatornák esetében), illetve a távközlés (pl. cumbria Broadband eset) területén hozott döntései alapján ugyanis megállapítható, hogy az Altmark ítéletben foglalt feltételek együttesen rendszerint nem teljesültek.

<sup>1276</sup> Svane, Lars Peter: Public service compensation in practice: Commission package on state aid for Services of General Interest in: CPN Number 3, 2005, 34-37.o., különösen a 34. oldalon.

<sup>1277</sup> ÁLLAMI TÁMOGATÁSI CSELEKVÉSI TERV Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 - 2009 közötti reformjához [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap\\_hu.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_hu.pdf)

<sup>1278</sup> Transzparencia irányelveken a Commission Directive 80/723/EEC of 25 June 1980 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings c. jogszabályt, valamint annak három további módosítását ( A BIZOTTSÁG 85/413/EGK irányelve(1985. július 24.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv módosításáról Official Journal L 229 , 28/08/1985 P. 0020 – 0021; Commission Directive 93/84/EEC of 30 September 1993 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings és Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings) értjük.

<sup>1279</sup> A BIZOTTSÁG HATÁROZATA (2005. november 28.) az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról(az értesítés a C(2005) 2673. számú dokumentummal történt)(2005/842/EK).

<sup>1280</sup> A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (2005/C 297/04).

A szabálycsomag a közüzemi szektor tételes jogi szabályozásának „általános” részének elemévé vált, hasonlóan az EKSZ 86. cikkéhez,<sup>1281</sup> az állami támogatásokra vonatkozó 87-89. cikkekhöz, a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló transzparencia irányelvekhez valamint az általánosan alkalmazandó elveket lefektető bírósági döntésekhez.<sup>1282</sup>

A mára már elfogadott Irányelv, Határozat és Keretszabály<sup>1283</sup> jelentőségét az alábbiakban először egy-egy mondatban foglalom össze, majd alább részletesen elemzem:

- az Irányelv tovább bővíti a számviteli szétválasztásra kötelezett vállalkozások körét.
- a Határozat számos területet és magas küszöböt meghatározva számos kisebb támogatást mentesít a bejelentés alól;
- a Keretszabály világosabb szabályokat határoz meg azon a területen, ahol a bejelentésre mégis szükség van, mert a tevékenység nem mentesül a Határozat alapján.

#### 5.5.1. Az Irányelv a 80/723/EGK transzparencia irányelv negyedik módosítása.<sup>1284</sup>

Mint arról már fentebb volt szó, az irányelv arról szól, hogy mely vállalkozások állammal folyó gazdasági műveleteit kell a Bizottság tudomására hozni a tagállamok Bizottságnak benyújtott éves jelentésükben illetve, hogy bizonyos vállalkozások számviteli szétválasztásra kötelezettek. Míg az alapirányelv és annak első két módosítása csak a szélesen értelmezett „állami vállalatokra” vonatkozott, addig a harmadik módosítás (2000-ben) egyéb vállalatokra is kötelezettségeket állapított meg.<sup>1285</sup>

Az módosítás a többször módosított transzparencia irányelvet<sup>1286</sup> egy ponton módosítja. Mint arról már volt szó az 2. fejezetben, a transzparencia elv elemzése kapcsán az irányelv 1.(2) bekezdésében az „*elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozás*” fogalmi meghatározása olyan volt, hogy abba az egyébként más tevékenységet is folytató, de általános gazdasági érdekű szolgáltatást is ellátó, és az ilyen szolgáltatással kapcsolatban állami támogatásban részesülő vállalatok tartoztak, hiszen ezeknél kellett tartani a nyereség reallokációjától. Az irányelvmódosítás alapján nem a támogatott, hanem az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásáért bármilyen formában „közszolgáltatási térítést” kapó bármilyen egyéb tevékenységet is végző vállalkozást kötelezné a számviteli szétválasztásra.

Az irányelvmódosítás szövegéből kiindulva, véleményem szerint, a Bizottság – talán fölöslegesen is – el akart oszlatni bármiféle kételyt akkor, amikor a szöveget pontosította, bár a módosítás szándékon túli hatása nagyobb is lehet ennél. A 2000/53-as irányelvvel bevezetett 2.(1) d) pontba foglalt meghatározás ugyanis már maga is a „*bármilyen jellegű állami támogatásban részesül, ideértve a segílyt, a támogatást és az ellentételezést is*” fogalmat használta. Azaz már az eredeti szöveg is értelmezhető úgy, hogy állami támogatásnak egyébként nem minősülő „ellentételezés”-t kapó általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalat is kiterjed a kötelezettség. Az irányelvmódosítás preambuluma azonban úgy értelmezi a kérdéses rendelkezést, hogy ennek nyomán csak abban a körben lett

<sup>1281</sup> Az EKSZ 86. cikke utaló szabály, amely többek között a közüzemi szektorban a versenyjogi szabályok érvényesülését írja elő, és ezen keresztül az EKSZ-nek az EU versenyjog alapjait leíró 81-85. cikkei is az „általános” részbe tartoznak.

<sup>1282</sup> A különös részben zömmel ágazati szabályok találhatók, így a távközlés, a posta, a közlekedés, az energiaszektor stb. nagyszámú ágazati Uniók rendeletei, valamint az alkalmazásukhoz kötődő kiterjedt bírósági, bizottsági illetve nemzeti hatósági gyakorlat.

<sup>1283</sup> Community framework for state aid in the form of public service compensation D(2005)179

<sup>1284</sup> Lásd fent a 1278. lábjegyzetben.

<sup>1285</sup> Az irányelv címe ezért „A Bizottság 1980. június 25-i 80/723/EGK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról.” lett.

<sup>1286</sup> A jelenleg hatályos irányelv olyan vállalkozásokra vonatkozik, amelyek a közszolgáltatások kompenzációja formájában részesülnek állami támogatásban.

volna szükség számviteli szétválasztásra, ha a közszolgáltatási ellentételezés támogatásnak is minősül.

Az irányelvmódosítás a 2.(1) d) pontot - preambulumban az Altmark ügyre hivatkozva - úgy módosította, hogy a közszolgáltatási ellentételezésben részesülő vállalkozás, amely az általános gazdasági érdekű szolgáltatás tevékenysége mellett más tevékenységet is folytat, köteles a számviteli szétválasztást alkalmazni.

Ez könnyen lehet úgy értelmezhető, hogy innentől csak a közszolgáltatási ellentételezésben részesülő vállalkozások kötelesek szétválasztásra, az ellentételezést meghaladó támogatásban részesülő vállalatok nem. Azaz a rendelkezés értelmezhető úgy, hogy az szűkíti a számviteli szétválasztást alkalmazó vállalatok körét. Nem világos ebben az esetben, hogy a támogatást kapó vállalatok (amelyeknek a támogatását bejelentették, és a Bizottság jóváhagyta vagy esetleg az nem is volt bejelentés köteles) milyen megfontolásból ne lennének szétválasztásra kötelesek.

A preambulumban 4. bekezdése azonban úgy fogalmaz, hogy függetlenül attól, hogy jogilag állami támogatásnak-e minősül az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kompenzációja vagy sem, általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalatnak számviteli szétválasztást kell alkalmaznia. A Bizottság szerint csak a számviteli szétválasztás biztosíthatja, hogy meghatározható legyen a megfelelő összegű térítés.

Jelzem egyébként ebben a körben, amit a transzparencia irányelv 2. fejezetben lefolytatott részletes ismertetésénél valamint a szétválasztás 2. fejezetben végrehajtott részletes leírásánál már megtettem, hogy a transzparencia irányelv csak szubszidiáriusan érvényesül a szétválasztás vonatkozásában: amennyiben nincs ágazati szabályozás. Ez azt jelenti, hogy a módosítás a tengeri kikötőt, dőkgutat vagy kéményseprő vagy esetleg temetkezési vállalkozások körében jelent változást, Magyarországon egyébként az utóbbiak esetében sem, a liberalizált szektorokban azonban a szabályozásnak nincsen hatása.

### **5.5.2. Határozat**

A tagállamoknak címzett Határozat 1. cikke szerint a Határozat célja azon feltételek meghatározása, amelyeknek megfelelően az általános gazdasági érdekű szolgáltatás körébe tartozó közszolgáltatások kompenzációja az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésével összeegyeztethető állami támogatásnak minősül, amely támogatás - a Határozat 3. cikke szerint és annál fogva - mentesül az EKSZ 88(3) cikke szerinti bejelentési kötelezettség alól, kivéve, ha a közszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó egyéb szabályok ennél szigorúbb rendelkezést tartalmaznak. Röviden fogalmazva tehát, a Határozat bizonyos feltételek teljesítése esetén mentesít az állami támogatások előzetes bejelentése alól.

A Határozat szerint a Határozat címzettjei csak abban az esetben mentesülnek a támogatás bejelentése alól, ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás „ellátási felelősségét” hivatalos aktussal bízták az érintett vállalkozásra. Ez újdonság és szűkítő feltétel az Altmark döntéshez képest, ahol ez a megkorlátás még nem jelent meg, de a Határozat nem mondja meg pontosan, hogy mitől minősül az aktus „hivatalosnak”. Az aktus tartalmi elemeit egyébként a Határozat ugyanúgy szabályozza, mint az alább ismertetendő Keretszabály.

A Határozat csak bizonyos általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozásoknak bizonyos közszolgáltatás-kompenzáció formájában nyújtandó támogatásokra vonatkozik. Ezek általános szabály szerint azok a vállalkozások, amelyeknek az éves adózás előtti összeredménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg a 100 millió eurót, valamint a

térítés egyik évben sem nem haladta meg a 30 millió eurót.<sup>1287</sup> Ez azt jelenti, hogy vannak olyan általános gazdasági értékű szolgáltatások, amelyeknek nyújtandó támogatás továbbra is bejelentésköteles marad.

A Határozat a referenciaidőszakra hivatkozva<sup>1288</sup> mentesíti (1) az általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősített tevékenységet ellátó kórházak és szociális ellátó intézmények részére nyújtott támogatásokat; (2) a szigetekkel történő összeköttetést biztosító olyan tengeri és légi közlekedési szolgáltatók részére nyújtott támogatásokat, ahol a referenciaidőszakban az éves utasforgalom átlagosan nem érte el a 300.000 főt; (3) az olyan repülőterek és kikötők részére nyújtott támogatásokat, amelyekben a referenciaidőszakban az éves utasforgalom repülőterek esetében az 1.000.000, kikötők esetében a 300.000 főt nem éri el.

A Határozat saját rendelkezései alapján nem alkalmazandó a szárazföldi közlekedésben, míg a légi és tengeri közlekedés területén az egyes ágazatok külön szabályaival együtt alkalmazható.<sup>1289</sup>

A Határozat a kompenzáció, a „figyelembe vehető költségek” és az „ésszerű nyereség” tekintetében hasonló rendelkezéseket tartalmaz, mint a Keretszabály. A túlkompensáció körében a 10%-ot meg nem haladó túlkompensáció esetén lehetővé teszi, hogy ne ugorjanak be automatikusan a támogatási szabályok, hanem a kompenzációs többletet a következő évben adott kisebb ellentételezéssel lehessen letudni, azaz viszontkompenzálni illetve a bizottsági nyelvezetben „görgetni”. Ráadásul a szociális ellátó szektorban minden esetleges túlkompensáció az éves kompenzáció 20%-áig „görgethető át” a következő időszakra azzal a feltétellel, hogy az érintett vállalkozás kizárólag az általános gazdasági érdekű szolgáltatást működteti.

A Határozat a transzparencia irányelvhez hasonlóan információmegőrzési és jelentéstételi kötelezettséggel terheli a tagállamokat. A 7. cikk szerint a tagállamok kötelesek minimum tíz évig megtartani - és ennek alapján a Bizottság részére rendelkezésre is bocsátani - minden olyan információt, amely annak megítéléséhez szükséges, hogy a kompenzáció a Határozat rendelkezéseinek megfelel-e.

A Határozat 8. cikke szerint értelmében valamennyi tagállam köteles háromévente időszaki jelentést benyújtani a Határozat tényleges alkalmazásáról ideértve az alkalmazás feltételeinek részletes bemutatását a szociális ellátó szektor és a kórházak vonatkozásában is.

### **5.5.3. Keretszabály**

A Keretszabály<sup>1290</sup> és a fentebb ismertetett Határozat szabályrendszere kiegészítik egymást. A Határozat azokat a feltételeket határozza meg, amelyeknek megfelelően a közszolgáltatások kompenzációja az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésével összeegyeztethető állami támogatásnak minősül, és ennek megfelelően mentesül a bejelentési kötelezettség alól. A Keretszabály

<sup>1287</sup> A 30.000.000 EUR éves átlag a szerződés hatálya alatt – vagy öt éves időtartamon belül – nyújtott kompenzáció értéke alapján határozható meg. A keret meghatározása szempontjából a hitelintézetek esetében a 100 millió eurós küszöb helyett a feltétel az, hogy azok mérlegfőösszege ne haladja meg a 800 millió eurót.

<sup>1288</sup> A referenciaidőszak az általános gazdasági érdekű szolgáltatás vállalkozásra történt rábízását megelőző két pénzügyi év.

<sup>1289</sup> A TANÁCS 2408/92/EGK RENDELETE (1992. július 23.) a közösségi légifuvarozók Közösségen belüli légi útvonalakhoz jutásáról valamint a TANÁCS 3577/92/EGK RENDELETE (1992. december 7.) a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének a tagállamokon belüli tengeri fuvarozásra (tengeri kabotázs) történő alkalmazásáról.

<sup>1290</sup> A Keretszabály az Európai Közösség Hivatalos Lapjában történő közzététel napjával lép hatályba, és alkalmazandó a hatálybalépését követő hatodik év végéig. A Bizottság, a tagállamokkal folytatott konzultációt követően a közös piac fejlődésével kapcsolatos fontos okból a Keretszabályt annak lejárata megelőzően módosíthatja. Négy év elteltével a Bizottság a tények valamint a tagállamok által rendelkezésre bocsátott adatok alapján folytatott széleskörű konzultáció eredménye alapján hatásvizsgálatot folytat le, amelynek eredményeit az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága, a Gazdasági és Szociális Bizottság valamint a tagállamok rendelkezésére bocsátja.

célja az, hogy leírja, hogy a Határozat rendelkezéseinek meg nem felelő és így annak alapján nem mentesülő támogatások milyen feltételek esetén összeegyeztethetőek a közös piaccal.

Első kérdésként a Keretszabály jogi státusa merül föl. Az EKSz nem sorolja fel a „keretszabályt” nevű közösségi jogforrás.<sup>1291</sup> A keretszabály puha jogi aktus, de érdekes, hogy a Bizottság ebben az esetben pont egy soft law jellegű eszközt alkalmazott.<sup>1292</sup> Számomra ez arra utal, hogy a Keretszabályba foglalt szabályok távolról sincsenek kőbe vésve, és a Bizottság meg kívánta őrizni a rugalmasságát a rendelkezések módosítása terén.

Az állami támogatási jogban egyébként több keretszabály is ismert: így pl. a Multiszektorális keretszabály a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatásokról,<sup>1293</sup> a kutatásnak és fejlesztésnek adható állami támogatásról szóló közösségi keretszabály.<sup>1294</sup> A gyűlöletbeszéd tárgyában is keretszabály készült, ezt azonban végül nem fogadták el.<sup>1295</sup>

Általános szabályként a Keretszabály a közlekedés kivételével az EKSZ által lefedett valamennyi ágazatban alkalmazandó, azzal azonban, hogy a Keretszabály nem rontja le az ágazati közösségi jogszabályok által a közszolgáltatási kötelezettségekre vonatkozó szigorúbb, specifikus szabályozást,<sup>1296</sup> és a közbeszerzések területén hatályban lévő közösségi szabályokat. Ez ugye egyébként jogilag is lehetetlen lenne (hiszen a keretszabály bármilyen jogszabálynál lejjebb található a hierarchiában, hiszen nincs benne), de a szabály a jogbiztonság szempontjából fontos.

A Keretszabály – egyébként logikusan - az Altmark-kritériumoknak<sup>1297</sup> megfelelő és azoknak meg nem felelő támogatások között különböztet. Az Altmark-kritériumoknak megfelelő esetekben a Bizottság szerepét a korrekt jogalkalmazásban látja. Az Altmark-kritériumoknak meg nem felelő esetekben a Bizottság álláspontja az, hogy figyelembe véve a közös piac jelenlegi fejlődését, az ilyen állami támogatások az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése alapján a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősíthetők, amennyiben azok az általános gazdasági érdekű szolgáltatás működéséhez szükségesek, és nem befolyásolják a kereskedelem fejlődését olyan mértékben, amely ellentétes lenne a Közösség érdekeivel.

Ennek az egyensúlynak az eléréséhez a Bizottság álláspontja szerint az alábbi feltételeknek kell teljesülniük:

- a. általános gazdasági érdekű szolgáltatásról kell, hogy szó legyen;
- b. az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak nyújtott térítés nem lehet nagyobb, mint a Keretszabálynak megfelelően indokolt mértékű. Ha ennél nagyobb, az indokolatlan állami támogatásnak minősül;
- c. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás és egyéb szolgáltatást is nyújtó vállalkozásnak megfelelő számviteli szétválasztást kell alkalmaznia.

ad a) Mivel a Bíróság esetjoga kazuisztikus az általános gazdasági érdekű szolgáltatás tekintetében és a tagállamok szinte szabadon döntenek arról, hogy mit tekintenek ilyennek, a Bizottság szerint a Közösség feladata annak biztosítása, hogy a tagállamok ne valósítsanak meg nyilvánvaló visszaélést az általános gazdasági érdekű szolgáltatás meghatározásával.

<sup>1291</sup> Lásd erről Jeney Lattmann, Sonnevend „Közösségi jogrend” in: Kende & Szűcs: „Európai Közjog és politika” 3. kiadás X. fejezet (megjelenés alatt.).

<sup>1292</sup> Cini: From Soft Law to Hard Law?: Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime, European University Institute/Robert Schuman Centre working paper no. 35, (Florence: EUI) 2000

<sup>1293</sup> HL C sorozat 70. szám; 2002. 03. 19.

<sup>1294</sup> HL C 45, 1996.02.17.

<sup>1295</sup> Proposal for a Council Framework Decision on combating racism and xenophobia (2002/C 75 E/17) COM(2001) 664 final . 2001/0270(CNS) (Submitted by the Commission on 29 November 2001) és [http://www.mkogy.hu/naplo37/059/n059\\_014.htm](http://www.mkogy.hu/naplo37/059/n059_014.htm)

<sup>1296</sup> A Keretszabály nem alkalmazandó a „Bizottsági Közlemény az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak a közszolgálati televíziózásra történő alkalmazásáról” („Commission communication on the application of state aid rules to public service broadcasting”) című közlemény hatálya alá tartozó közszolgálati televíziózásra. [Official Journal C 320 of 15.11.2001].

<sup>1297</sup> A 4 feltételt lásd fentebb a III. fejeletben az Altmark döntés ismertetésénél a 234. oldalon.

Ezt a Bizottság az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására történő kiválasztás és az azzal való megbízás formális kritériumrendszerének meghatározásával biztosítja.

A Keretszabály szerint a szolgáltatás akkor tekinthető általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak (és mentesülhet azután a 86. cikk 2. bekezdése alapján), ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatás „ellátási felelősségét” egy vagy több az érintett állam joga szerinti hivatalos aktussal bízták az érintett vállalkozásra, mely aktusok meghatározzák (i) a közszolgáltatási kötelezettségek természetét és időtartamát; (ii) az érintett vállalkozásokat és az ellátási területet; (iii) a kompenzáció kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paramétereit, valamint (iv) az esetleges bármilyen túlkompenzáció visszafizetésének módja, valamint a túlkompenzáció elkerülésének eszközei.

ad b) A kompenzáció összegére irányadó feltételek vonatkozásában a Keretszabály általános érvennyel kimondja, hogy az nem haladhatja meg azt a mértéket, amely a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével felmerülő költségek kompenzálásához szükséges, figyelembe véve az ide tartozó költségeket, a vonatkozó bevételeket és a kötelezettség ellátásából adódó ésszerű nyereséget.<sup>1298</sup> A kompenzáció kizárólag az érintett általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetése érdekében használható fel.<sup>1299</sup> A meghatározásból, jól látszik, hogy miért szükséges a számviteli szétválasztás, hiszen anélkül aligha lehetne az általános gazdasági érdekű szolgáltatás-hez kötődő költségeket, bevételeket és nyereséget megállapítani. A Keretszabály az általános szabály kimondása után definiálja a fent említett három elemet:

ad b1) A költségekről szólva Keretszabály elismeri az általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetésével felmerülő valamennyi költséget és kimondja, hogy abban az esetben, ha a vállalkozás csak általános gazdasági érdekű szolgáltatást lát el, valamennyi költsége figyelembe vehető. Abban az esetben, ha a vállalkozás nem csak ilyen szolgáltatást nyújt, akkor csak az ezzel felmerült költségek vehetők figyelembe. Ebben a körben a Keretszabály kettős szabályozással próbálja meg kordába szorítani a költségekkel való „bűvészkedést”:

(i) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra fordított költségeknél elismeri a) az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtása során felmerült változó költséget; b) az állandó költségek arányosan az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra allokálható részét, és a befektetéseket, ha azok az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásához szükségesek valamint c) az általános gazdasági érdekű szolgáltatásra lekötött saját tőke megfelelő megtérülését.<sup>1300</sup>

ii) Míg az általános gazdasági érdekű szolgáltatási tevékenység vonatkozásában a Keretszabály az arra elszámolható költségeket korlátozza, a másik (tehát nem általános gazdasági érdekű szolgáltatási) tevékenység vonatkozásában épp fordítva: az azzal kapcsolatban felmerült költséget diktálja, kimondva, arra kell elszámolni minden az azzal a tevékenységgel felmerült fix és változó költséget illetve arra eső megfelelő megtérülést.<sup>1301</sup>

<sup>1298</sup> Az ésszerű nyereség valamennyi termelékenységi nyereséget vagy bizonyos ilyen nyereségeket, amelyet a vállalkozás a korlátozott időtartam alatt realizált anélkül, hogy ez befolyásolta volna a szolgáltatás állam által meghatározott minőségi szintjét.

<sup>1299</sup> Az olyan – elméletileg a közszolgáltatások kompenzációjára és a SGEIs működtetésére juttatott – állami támogatások, amelyeket ténylegesen azonban másik piac működtetésére használnak fel, nem indokolható és ennek megfelelően a közös piaccal össze nem egyeztethető állami támogatásnak minősülnek.

<sup>1300</sup> Ld. az Európai Bíróság ítéletét a Chronopost ügyben (Joined Cases C-83/01P, C-93/01P és C-94/01P Chronopost SA, la Poste and French Republic kontra Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) and CRIE

<sup>1301</sup> A költségeket előre meghatározott kritériumoknak valamint általánosan elfogadott költségszámítási alapelveknek megfelelően kell számítani és azokat az EKSZ 88. cikk (3) bekezdés rendelkezésének megfelelően a Bizottságnak be kell jelenteni.

ad b2) A bevételek vonatkozásában a Keretszabály kimondja, hogy számba kell venni az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyomán realizált valamennyi bevételt. Ha a különleges vagy kizárólagos jogból extraprofit realizálódik vagy a vállalat egyéb előnyökben részesül, azokat ebben a körben kell figyelembe venni függetlenül attól, hogy azok az EKSZ 87. cikke szerint hogyan minősülnek.

ad b3) A Keretszabály alapján az általános gazdasági érdekű szolgáltatás révén realizált teljes nyereséget figyelembe kell venni a számítások során. Az „ésszerű nyereség”-en a Keretszabály azt a tőkemegtérülési rátát érti, amely számba veszi vállalkozásnál - a tagállam beavatkozása miatt - felmerült kockázatokat vagy a kockázatok hiányát, különösen abban az esetben, ha a tagállam a vállalkozásnak kizárólagos vagy különleges jogot biztosít. Ez a ráta általános esetben nem haladja meg az adott szektorra az elmúlt években irányadó átlagos rátát. Az olyan szektorokban, ahol nincsen az általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetésével megbízott vállalkozáshoz hasonlítható vállalkozás, az adott vállalkozás összehasonlítható más tagállamokban vagy, amennyiben szükséges, más szektorokban működő vállalkozásokkal.

Az „ésszerű nyereség” meghatározása nem zárja ki, hogy a tagállamok ösztönzőket vezessenek be a szolgáltatás minőségének vagy a termelékenység illetve hatékonyság javulását serkentendő.

Ad b4) Amennyiben a fenti három szempont felhasználásával az derül ki, hogy a tagállam többet adott a vállalatnak, mint amennyi az általános gazdasági érdekű szolgáltatás(ok) működtetésével kapcsolatban indokolt volt, akkor az általános szabályok szerint az illető túlzott térítés a közös piaccal össze nem egyeztethető állami támogatásnak minősül. A Keretszabály nem teszi lehetővé, hogy a túlkompenzáció ezután azon a címen maradjon a vállalatnál, hogy pl. a környezetvédelmi, foglalkoztatási stb. támogatások csoportjába még épp belefér.

A túltámogatás esetén a Keretszabály - ha az előzetesen derül ki - két lehetőséget hagy nyitva a tagállamok előtt: (1) az EKSZ 88. cikk (3) bekezdése szerint a támogatást a Bizottságnak előzetesen be kell jelenteni, vagy (2) amennyiben az ilyen támogatás valamely csoportmentesítési rendeletnek megfelel -, ennek a szabályait kell alkalmazni.

Ha túltámogatás utólag derül ki, akkor a Keretszabály négy lehetőséget hagy nyitva a hatóságok előtt: (1) azt vagy vissza kell követelni vagy (2) ha 10%-on túréhatáron belüli<sup>1302</sup> a túlkompenzáció a következő évre átgörgethető, (3) a vállalkozás által nyújtott másik általános gazdasági érdekű szolgáltatás céljaira használható fel<sup>1303</sup> illetve, (4) kivételesen – meghatározott időtartamon belül és bizonyos ágazatok esetén – a 10%-on belüli támogatás is felhasználható.<sup>1304</sup>

ad c) Abban az esetben, ha a vállalkozás általános gazdasági érdekű szolgáltatás és nem általános gazdasági érdekű szolgáltatás tevékenységeket is ellát, a vállalkozásnak számviteli szétválasztást kell alkalmaznia elkülönítve az általános gazdasági érdekű szolgáltatás és egyéb tevékenységhez kapcsolódó bevételeket és költségeket, és azok bevételek allokációjának paramétereit. Abban az esetben, ha a vállalkozás többféle általános gazdasági érdekű szolgáltatást is ellát, nem érintve a transzparencia irányelv rendelkezéseit, a

<sup>1302</sup> A százalékalap az éves kompenzáció összege.

<sup>1303</sup> Ennek meg kell jelennie a vállalkozás könyveiben valamint a Bizottságnak előzetesen be kell jelenteni.

<sup>1304</sup> Bizonyos ÁGÉSZ-eknek lehetnek olyan költségeik, amelyek évről évre jelentős mértékben változhatnak, nevezetesen a speciális beruházások vonatkozásában. Ezekben az esetekben kivételesen a 10%-ot meghaladó mértékű túlkompenzáció az ÁGÉSZ működtetéséhez szükségesnek bizonyulhat. Azt a specifikus helyzetet, amely 10%-ot meghaladó mértékű túlkompenzációt indokoltá tehet, a Bizottsághoz intézett bejelentésben el kell magyarázni. Ezt a helyzetet azonban minden egyes szektor helyzetének függvényében meghatározott időnként – amely semmilyen esetben nem lehet több, mint négy év - , valamint minden ilyen időtartam végén kimutatható túlkompenzációt vissza kell fizetni.

könyvelésének biztosítani kell azt, hogy az egyes általános gazdasági érdekű szolgáltatások költségeit ne kompenzálják túl.

## **5.6. Az új szabályozás és az Altmark döntés utóélete és következményei**

Az Altmark ügyben a Bíróság döntése nyomán először zavar és bizonytalanság alakult ki elsősorban a helyhatóságok soraiban. Abban nem volt vita, hogy bár a döntés a városi, elővárosi illetve regionális menetrendszerű közlekedési szolgáltatásokra vonatkozik, azt más közszolgáltatásokra is alkalmazni kell. Később világossá vált, hogy a Bíróság döntése kompromisszumos és vegyíti a kompenzációs és a quid pro quo megközelítés „előnyeit”.<sup>1305</sup> És bár a döntés viszonylag bonyolult és maga is eléggé bonyolult szabályozást hív életre, mégis szükség a tagállamok mindennapjainak jelentős módosítására, sőt a valódi közszolgáltatás céljára nyújtott állami támogatások még bejelentésre sem szorulnak a hatására, amennyiben az ítélet négyes feltételrendszerének megfelel az ellentételezés.

Az alábbiakban az altmark-döntés jogalkotási és jogalkalmazási utóéletét tekintem át 2006 nyaráig.

### **5.6.1.) A jogalkotásban**

A 2005-ös három elemű szabályozás és az Altmark ügy óta elfogadott bizottsági és bírósági döntések példátlan módon visszhangozzák az Altmark-ügyben hozott döntést, és eddig egyébként viszonylag kevéssel egészítették ki vagy világították meg vagy módosították a fenti döntést.

Az Altmark ügy utóélete a jogalkotás terén részben az ezen fejezet 5.5 alfejezetében taglalt és részletesen ismertetett irányelv/határozat/keresztszabály hármasban testesült meg, ami azért bizonyos kérdéseket („vonatkozó költség” és „indokolt nyereség”) tisztázott.

A Bizottság 2005. őszén kiadott Közleménye<sup>1306</sup> bizonyos repülőterek és légi járatok finanszírozásáról szintén gyakorlatilag szó szerint az Altmark-feltételeket vette át, azzal, hogy - ahogy a fenti 5.2. alfejezet 5. pontjában kifejtésre került - a Közlemény valamelyest részletesebben fogalmazta meg a közszolgáltatáshoz kapcsolódó fajlagos költségek megállapításának feltételeit. Az ú.n. „D” kategóriás repterek esetében a Közlemény egyfajta keresztfinanszírozást szélesebb körben tesz lehetővé.

A közlekedési ágazatban a közúti, a szárazföldi és belvízi közlekedésre és annak támogatására a többször módosított 1191/69-es rendelet<sup>1307</sup> helyébe lépő rendelet tervezete a Tanács az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról<sup>1308</sup> is visszatérőleg az Altmark döntésre hivatkozik, azt pontosítva, a számítási módszereket kiegészítve határozza meg az új szabályokat.

A közbeszerzésről szóló 2004/17/EK<sup>1309</sup> irányelv kifejezetten foglalkozik a házon belüli („in-house”) szerződések kérdéskörével, és így szűkíti az Altmark ügyből fakadó nyilvánossági kritérium körét. Az irányelv a szolgáltatások megrendelése körében kizárja alkalmazási köréből azokat a szerződéseket, amelyeket jogszabályon alapuló és az EKSZ

<sup>1305</sup> Bovis (2004) 441.o.

<sup>1306</sup> A Bizottság közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról EGT vonatkozású szöveg. Hivatalos Lap C 312, 09/12/2005 o. 1–14.o.

<sup>1307</sup> OJ. L 156 1969

<sup>1308</sup> 2000/0212 (COD) 11508/05 TRANS 155 CODEC 657 (2005. július 25.) A Tanács az Európai Parlament rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról

<sup>1309</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, az energia-, a közlekedési és a postai ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról OJ L 134, 2004. 04. 30.



alapelveivel összhangban biztosított kizárólagos jogok révén olyan fél részére ítélnék oda, amely az irányelv alapján maga is szerződő hatóságnak minősül. Kizárja továbbá a szerződő hatóság és a társult (kapcsolt) vállalkozások között létrejött szerződéseket. Ezek a szerződések, azonban csak akkor esnek az irányelvek körén kívül, ha a legutolsó három év forgalmának minimum 80%-a az Unió területéről ilyen, vagy hasonló beszerzésekből származik. A 2004/17/EK irányelv e kérdésben a korábbi szabályozással szemben nemcsak a szolgáltatás megrendelése esetén engedi alkalmazni a kivételi szabályt, hanem árubeszerzés és építési beruházás esetében is (ami persze szűkebb témánk szempontjából nem releváns).<sup>1310</sup>

A kikötői szolgáltatásokról szóló, az Európai Parlament által 2006-ban ismét elutasított, de a rendszerben 2000. óta keringő tervezet viszont az Altmark-kritériumokat nem érvényesítette volna. A tervezet<sup>1311</sup> – mint arról fentebb már esett szó - korlátozta volna a a koncessziók maximális időbeli hatályát és fokozott számviteli szétválasztási követelményeket vezetett volna be, amivel bizonyos fókig összhangban volt a 2005-ös bizottsági szabályozási csomaggal.

A Szolgáltatási irányelv tervezetei nem foglalkoztak az Altmark kérdéskörrel, mivel – amint arról már korábban esett szó – az általános gazdasági érdekű szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokat általában is kivették az irányelv által érintett körből.

### 5.6.2) A bizottsági és bírósági joggyakorlat

A Bizottság és a Bíróság gyakorlata különböző jogterületeken nagyon sok esetben hivatkozik az Altmark ügyre, és a döntés a Cassis de Dijon/Dassonville/Francovich/Keck et Mithouard nevű vezető precedensek közé látszik emelkedni.

Az alábbiakban a bizottsági és bírósági gyakorlat legfontosabb példáit mutatom be az elmúlt három évből.

#### a) Közzszolgálati műsorszolgáltatás

A közzszolgálati műsorszolgáltatók, a RAI<sup>1312</sup>, az RTP<sup>1313</sup> míg a France 2 és 3 csatornák<sup>1314</sup> finanszírozása tárgyában a Bizottság több 2003-ban lezárt ügyben is az Altmark ügyben hozott döntése – és a Közzszolgálati műsorszolgáltatásról szóló közlemény alapján<sup>1315</sup> döntött a műsorszolgáltatóknak nyújtott tőke-injekciók, működési támogatások, adómentesség és kedvezményes kölcsönök tárgyában. Túlkompenzációt egyetlen esetben sem állapított meg a

<sup>1310</sup> 2004/17/EK irányelv 23. cikk

<sup>1311</sup> Brussels, 13.10.2004 COM(2004) 654 final 2004/0240 (COD) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on market access to port services (presented by the Commission)

<sup>1312</sup> Commission Decision of 15 October 2003 in Case C-62/1999 - Italy (RAI) Official Journal: [JOCE L/119/2004](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_c1999_060.html#62). Részletesen: [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/register/ii/by\\_case\\_nr\\_c1999\\_060.html#62](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_c1999_060.html#62) A RAI részére a 1990-es években biztosított kedvezmények tekintetében a Bizottság egy tőkeemelés és egy adómentesség vonatkozásában az Altmark szabály alkalmazásával döntött. A négy feltétel közül a szolgáltatások tagállam általi meghatározásának és a világos megbízás követelményének a RAI megfelelt. A második és a negyedik feltételben rögzítetteknek nem feleltek meg a támogatások, mivel az ellentételezés számításának alapját képező tényezőket nem határozták meg előre, objektíven és átlátható módon, és a RAI-t mint közzszolgálati kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem közbeszerzési eljárás keretében választották ki, illetve az ellentételezés mértékét sem azon költségek alapján állapították meg, amelyek egy tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve az ésszerű nyereséget és a vonatkozó bevételeket. Azaz az Altmark-szabály alkalmazásával a RAI-nak nyújtott kompenzáció állami támogatásnak minősült.

<sup>1313</sup> Commission Decision of 15 October 2003 in Case C-85/2001 – Portugal (RTP) Official Journal: [JOCE L/142/2005](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_c2001_060.html#85) A portugál RTP-nek biztosított támogatások tekintetében a Bizottság a RAI-al kapcsolatban alkalmazott megközelítést követte. Lásd: [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/register/ii/by\\_case\\_nr\\_c2001\\_060.html#85](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_c2001_060.html#85)

<sup>1314</sup> Commission Decision of 10 December 2003 in Case C-60/1999 – France (France 2 and France 3) A négy feltétel közül a szolgáltatások tagállam általi meghatározásának és a világos megbízás követelményének a francia állam megfelelt. Ezekben az ügyekben is megállapította a második és a negyedik Altmark-feltétel fennállásának hiányát.

<sup>1315</sup> Communication of the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, OJ C 320, 15.11.2001 5.o.

Bizottság, de mind az olasz, mind a francia esetben vizsgálta, hogy a vállalkozások a reklámpiacon versenytársaik árainak lenyomására használták-e föl a támogatást (azaz, hogy a jelen fejezet 2. alfejezetében szereplő tiltott keresztfinanszírozást valósítottak-e meg). A Bizottság megállapította, hogy a reklámpiacon sem a francia közszolgálati műsorszolgáltatók, sem pedig az olasz társuk nem folytattak versenytorzító gyakorlatot.<sup>1316</sup> A Bizottság mindhárom esetben támogatásnak kezelte a kompenzációt, mert az Altmark-feltételeknek egyik támogatás sem felelt meg.

A France 2 és 3 csatornák finanszírozása tárgyában hozott döntés alábbi szakaszai ebből a szempontból szó szerint is idézendők:

*„(55) Adott esetben a Bizottság megítélése szerint az Altmark ügyben hozott határozatban támasztott második feltétel nem teljesült. A beruházási támogatások és tőkejuttatások valójában a France 2- nek és France 3-nak nyújtott konkrét állami támogatási intézkedések, melyek célja az, hogy e vállalatok képessé váljanak gazdasági problémáik megoldására. E finanszírozásokat kizárólag a posteriori nyújtották, egy előre nem látott helyzetre reagálva. Ennélfogva itt nem az előzőleg objektív és transzparens módon megállapított paraméterek függvényében nyújtott finanszírozásokról van szó.*

*(56) Továbbá, ami az Altmark ügyben hozott határozatban támasztott negyedik feltételt illeti, a Bizottság megállapítja, hogy azokat a televíziós csatornákat, amelyekre a francia hatóságok a közszolgálati<sup>1317</sup> feladatok ellátását korlátozták, nem közbeszerzési eljárás alapján választották ki. Ezenkívül a két állami csatornának nyújtott pénzügyi kompenzáció mértékét nem egy átlagos nagyságú, jól vezetett és megfelelően felszerelt vállalat költségeinek elemzése alapján állapították meg, melyek a szóban forgó feladatok ellátásával kapcsolatban merülnek fel részéről.*

*(57) Mivel az Altmark ügyben hozott határozatban szereplő halmozott feltételek nem teljesültek, a Bizottság megállapítja, hogy a szubvenciók és tőkejuttatások, melyek e határozat tárgyát képezik, a Szerződés 87. cikk (1) bekezdése értelmében, szelektív előnyökkel jártak a France 2 és France 3 csatornák szempontjából.”*

Izgalmasnak tűnik ebben a körben a 2005. szeptember 19-én benyújtott kereset – a T-354/05. sz. TFI kontra Bizottság ügyben.

*Az eljárás tárgya az, hogy az Elsőfokú Bíróság semmisítse meg a France Télévisionnak fizetendő előfizetési díjról szóló, 2005. április 20-i bizottsági határozatot, melyben a Bizottság az EK-Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése alapján a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította a francia hatóságok által a France Télévision javára létrehozott előfizetési díj-rendszert. A kérdéses bizottsági határozat szerint<sup>1318</sup> a Bizottság a France Télévision nem találta hatékony szolgáltatónak.*

A felperes megsemmisítés iránti kérelme alátámasztásául öt jogalapra hivatkozott, amelyek közül témánk szempontjából kettő érdekes:

- a francia állam által vállalt kötelezettségek nem kielégítő terjedelme, mivel a felperes szerint az állam által vállalt kötelezettségek nem képesek biztosítani a francia előfizetési díj-rendszernek az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályokkal való összhangját, mégpedig a közszolgáltatás finanszírozásának arányosságára vonatkozó szabállyal és a közpénzek felhasználásának átláthatóságára vonatkozó szabállyal való összhangját;

<sup>1316</sup> Depypere, Stefaan, Broche Jerome & Tigchelaar, Nynke: State aid and broadcasting: state of play, Competition Policy Newsletter Number 1- Spring 2004, 72.o.

<sup>1317</sup> Hivatalos fordítás. Helyesen: „közszolgáltatási”.

<sup>1318</sup> Bruxelles, le 07.VI.2005 C (2005) 1479 fin Objet : Aide d'Etat N 54/2005 – France Chaîne française d'information internationale

- téves jogalkalmazás, ami arra vonatkozik, hogy alkalmazható-e az EK-Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése a közszolgáltatási kötelezettségek költségein túlmenő költségtérítésből következő támogatás esetére. A felperes vitatja a Bizottságnak az Altmark-ítéletre vonatkozó értelmezését, és annak alkalmazását a jelen ügyben. Úgy érvel, hogy az alperes tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt vizsgálta, hogy egy közszolgáltatás költségeinek megtérítésére irányuló állami intézkedés igazolható-e az EK-Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése alapján, miközben a Bizottság maga állapította meg, hogy ez az intézkedés nem felel meg az Altmark-ítélet követelményeinek.

## b) Távközlés

1. A Cumbria Broadband ügyében<sup>1319</sup> a brit támogatás szélessávú internet-hozzáférést tett lehetővé kis népsűrűségű területen, ahol az érintett vállalkozások állami hozzájárulás nélkül nem nyújtottak volna ilyen szolgáltatást. A skót hatóságok tárgyalásos pályázati eljárásban osztották el a támogatást. A Bizottság úgy vélte, hogy a fenti eljárás nem felel meg az Altmark-szemponatoknak. A Bizottság az EKSZ. 87 cikk (3) bekezdés c) pontjának megfelelően engedélyezte az állami támogatást (figyelemmel a terület elmaradottságára). A Bizottság tehát nem ragadta meg az Altmarkban rejlő decentralizációs lehetőséget és vont ki a támogatási/ellenőrzési körből minden pályázati úton elosztott támogatást, hanem közbeszerzést követelt meg. Azaz a Cumbria-döntés szerint a Bizottság a kiíró számára kisebb döntési szabadságot biztosító eljárásokat részesítette előnyben, sőt az Altmark-feltételeket szó szerint értelmezve, vagy egyesek szerint átértelmezve, azoknál szigorúbb feltételeket tett magáévá.<sup>1320</sup>

2. A T-367/05. sz. UPC France Holding B.V. kontra Bizottság ügyben 2005. szeptember 23-án benyújtott keresettel a UPC France Holding B.V. az Elsőfokú Bíróságtól azt kérte, hogy az semmisítse meg a Bizottság 382/2004. sz. határozatát,<sup>1321</sup> amely megállapította, hogy a francia hatóságok által nagysebességű távközlési hálózat Limousin (DORSAL) területén történő kiépítése és hasznosítása céljából adott szubvenció nem minősül támogatásnak.

Keresete alátámasztásául a felperes azt állította, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó intézkedés nem tartalmazott támogatási elemeket, mert a szubvenciót közszolgáltatás kompenzációjaként nyújtották, és hogy az Altmark-határozatból levezethető követelményeknek a jelen ügyben eleget tettek. A felperes azt is vitatta, hogy a megtámadott határozat, a szélessávú szolgáltatást közszolgáltatásnak minősítette, miközben a távközlési közszolgáltatás meghatározásába, amint az az "egyetemes hírközlés"-irányelvől kiderül, az nem tartozik. A felperes ezen kívül azt is állította, hogy ha a szóban forgó kötelezettségeket közfeladatoknak kellene is tekinteni, a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el azáltal, hogy úgy ítélte meg, Limoges városában kevés a magánkezdemenyezés és hiányzik a verseny. Azt is állította, hogy az állítólagos közfeladattal megbízott piaci szereplő kiválasztására használt eljárás nem tette lehetővé az e feladatot a közösség számára legkevesebb kiadással ellátó jelölt kiválasztását. Mindenesetre szerinte a jelen ügyben Limoges tekintetében az állami szubvenció nem igazolható a közfeladat ellátása fejében adott kompenzációként, és ezért az Altmark-határozat nem alkalmazható. A felperes szerint a közfeladatot ellátó személy kiválasztására irányuló eljárás során sérült az egyenlőség elve.

<sup>1319</sup> Commission Decision N 282/2003 "Cumbria Broadband – Project Access – Advancing Communication for Cumbria and Enabling Sustainable Services" Brussels, 10.12.2003 C(2003) 4480fin

<sup>1320</sup> Alan Boyd és Joanne Teal: Interpreting the Altmark decision – the challenges from a private practitioner's perspective 9-10.o. Mcgrigors 2004. május 31.

<sup>1321</sup> C (2005) 1170 fin 1.

3. A C-334/03. sz. ügyben, az Európai Közösségek Bizottsága és a Portugál Köztársaság, közötti ügyben 2005. október 20-án hozott ítéletében kimondta, hogy Portugália a gyakorlatban nem biztosította az 1996. március 13-i 96/19/EK irányelvvel<sup>1322</sup> módosított, a távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló, 1990. június 28-i 90/388/EGK irányelv<sup>1323</sup> 4d. cikkének átültetését. A 91/97. sz. portugál törvény 13. cikkének értelmében a távközlési alaphálózatok üzemeltetői mentesülnek a távközlési infrastruktúrák létesítését vagy a berendezés különböző részeihez történő hozzáférést, illetve az érintett hálózat rendelkezésre bocsátását terhelő adók és illetékek megfizetése alól. A PT Comunicações 1994. óta különböző formában koncessziós jogokkal és koncesszori kötelezettségekkel rendelkezett.

A Bizottság 2002-ben felhívta a portugál hatóságokat, mert a PT Comunicaçõesnek, mint a távközlési alaphálózat igazgatásáért és rendelkezésre bocsátásáért felelős egyetlen vállalkozásnak, a 91/97. sz. törvény 13. cikke alapján nyújtott mentesítés a hálózatainak felszerelését terhelő adók megfizetése alól, a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének megsértését jelenti a piacra belépőkkel szemben.

A Bíróság megállapította, hogy a koncesszióval a portugál állam a PT Comunicações azzal a feladattal bízta meg, hogy az érintett infrastruktúrákat jó állapotban tartsa fenn és biztosítsa ezáltal a közérdekű távközlési szolgáltatások nyújtását univerzális szolgáltatás jogcímén az ország egész területén. Másnak – így az új piacra lépőknek – nem adtak ilyen engedményeket. Mivel azonban az univerzális szolgáltatási kötelezettségből eredő költségek megtérítése semmiképp sem igazolja a többi üzemeltetővel szemben alkalmazott megkülönböztetést az elsőbbségi jog megadása tekintetében:

- a Bíróság nem tartotta jelentősnek azt a kérdést, hogy az univerzális szolgáltatás teljesítésének nettó költségét nem a 97/33 irányelv 5. cikke (3) bekezdésének megfelelően értékelték, illetve
- Hogy – amennyiben a helyi adók alóli mentesség az univerzális szolgáltatás nyújtásának finanszírozásának eszközét képezi - ezen mentesség értéke nem haladja meg azt, ami a szolgáltatás költségének fedezéséhez szükséges az Altmark döntés értelmében.

Azaz, a megkülönböztetésmentes elbánás követelményének megsértése miatt a Bíróság nem is látta szükségesnek az Altmark-kritériumoknak való megfelelés vizsgálatát.

### c) Energiapolitika

Valamennyi Altmark-feltétel együttes teljesülését állapította meg a Bizottság azon villamos-energia ellátást biztosító ír rendszer vonatkozásában, melyben az áramfejlesztő vállalatok - cserébe egy új termelési kapacitás létrehozásáért - ún. „kapacitási kifizetéseket” kapnak. A CADA-ügyben<sup>1324</sup> a kedvezményezett áramtermelőket az összességében megajánlott legkedvezőbb feltételek alapján közbeszerzési eljárásban választották ki.

### d) Közbeszerzés

Az Altmark-ítélet egyik következménye az is, hogy egyre nagyobb figyelem fordul az önkormányzatoknak nyújtott másként szólva általuk igénybe vett közszolgáltatásokra. Ebben a körben ahol a nyilvános beszerzési szabályok alkalmazása az Altmark-kritériumok szerinti mentesülés egyik feltétele, érdekes, hogy mi minősül nyilvánosságnak<sup>1325</sup> illetve,

<sup>1322</sup> OJ 1996 L 74., 13. o.

<sup>1323</sup> OJ 1990 L 192., 10. o.,

<sup>1324</sup> Commission Decision of 16 December 2003 in Case N-475/2003 –Ireland (CADA) [ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/register/ii/by\\_case\\_nr\\_n2003\\_450.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_n2003_450.html)

<sup>1325</sup> A Bíróság ítélete 2005. július 21. C-231/03 a Consorzio Aziende Metano (Coname) és a Comune di Cingia de' Botti között, a Padania Acque SpA részvételével indult eljárásban. Lásd részletesen fent a 348. lábjegyzetben és van den Abeele (2005) 23.o.

hogy kell-e ilyen szabályokat alkalmazni, ha az ajánlattevő részben vagy egészben önkormányzati tulajdonú.<sup>1326</sup>

#### e) Kikötői díjak

Mint a jelen fejezet 2.4. pontjában már arról volt szó a kikötői díjakkal kapcsolatos Enirisorse ügyben a Bíróság az Altmark ügy kitériumai alapján az állami támogatási szabályok alkalmazását írta elő, mivel úgy tekintette, hogy a fenti feltételek nem teljesültek.<sup>1327</sup>

#### f) Gyógyszerforgalmazás

A Ferring ügyben hozott döntés folyományaként a C-526/04. sz. ügyben a Laboratoires Boiron SA és az Agence centrale des organismes de sécurité sociale között 2006. szeptember 7-én lezárult eljárásban a Cour de Cassation előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be az Európai Községek Bíróságához. A francia bíróság kérdése az volt, hogy a közzségi jogot akként kell-e értelmezni, hogy a gyógyszer laboratórium joggal hivatkozhat-e arra, hogy a nagykereskedők járulékfizetési kötelezettségének hiánya állami támogatást valósít meg? Igenlő válasz esetén a közzségi jogot akként kell-e értelmezni, hogy a nemzeti jogszabályok szerint a visszatérítést kérelmezőnek azt kell-e bizonyítania, hogy a kedvezményezettek részére juttatott előny meghaladja az általuk a nemzeti szabályozásban számukra előírt közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével viselt többletköltségeket, vagy hogy a Bíróságnak az Altmark-ügyben 2003. július 24-én hozott ítéletében lefektetett feltételek nem teljesülnek.

A Bíróság ítéletében az első kérdésre igennel válaszolt, arra az esetre, ha az Altmark-ügyben 2003. július 24-én hozott ítéletében lefektetett feltételek nem teljesülnek. Ugyanakkor azt állapította meg, hogy amennyiben a Boiron számára az információ hiánya miatt túlzottan nehéz lenne az információt beszerezni, akkor a nemzeti bíróságnak kell a rendelkezésre álló bizonyítási eszközök révén és iratok bekérése útján a hatékony bizonyítást elősegíteni.<sup>1328</sup>

#### g) Adóügyek

1. A T-56/06. sz. ügyben Franciaország a 2006. február 17-én az Európai Községek Bizottsága ellen benyújtott keresetében az Európai Bizottság C78-79-80/2001 sz. határozatának<sup>1329</sup> megsemmisítését követelte.

Az ügyről egyelőre keveset lehet tudni,<sup>1330</sup> de azt igen, hogy 1997. június 30-i határozatával, mely a Bizottság javaslatára és a 92/81/EGK irányelvben<sup>1331</sup> előírt eljárásnak megfelelően került elfogadásra, a Tanács felhatalmazta a tagállamokat, hogy egyes, speciális célra használt ásványi olajok vonatkozásában alkalmazzanak vagy továbbra is alkalmazzanak jövedékiadó-csökkentést vagy a fennálló jövedéki adó alóli mentességet. Négy ezt követő határozatával a Tanács meghosszabbította ezen felhatalmazás időtartamát, az utolsó időszak lejártát 2006. december 31-ével határozva meg. Franciaország felhatalmazást kapott ezen

<sup>1326</sup> C-107/98-as Teckal döntés, C-26/03-as Stadt Halle döntés

<sup>1327</sup> A döntés rendelkező része: "The allocation of the charges is not linked to clearly defined public-service duties, and/or the compensation allegedly necessary in order for those duties to be performed has not been calculated on the basis of parameters established in advance in an objective and transparent manner, so as to prevent that compensation from conferring an economic advantage which might favour the recipient undertaking over competing undertakings..."

<sup>1328</sup> Az EBH-ban még nem jelent meg, forrás: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-526/04&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

<sup>1329</sup> C [2005] 4436 végleges határozat, C 78-79-80/2001 sz. állami támogatás

<sup>1330</sup> Paris Anestis & Stamatis Drakakakis: State aid policy and services of general economic interest: shedding some light on a controversial area <http://www.howrey.com/docs/stateaid.pdf>

<sup>1331</sup> Az ásványi olajok jövedéki adója szerkezetének összehangolásáról szóló 1992. október 19-i 92/81/EGK irányelv megtalálható: OJ L 76 of 23.3.1992, p.1, as last amended by Council Regulation (EC) No 807/2003 of 14 April 2003 (OJ L 122, 16.5.2003, 36.o.).

adócsökkentések vagy mentességek alkalmazására a Gardanne tartományban alumíniumgyártása során üzemanyagként használt nyers fűtőanyag vonatkozásában.

2001. december 30-i levelével a Bizottság értesítette Franciaországot azon határozatáról, mely szerint elindítja az EK 88. cikkének (2) bekezdésében foglalt eljárást a Gardanne tartományban alumíniumgyártás során fűtőanyagként használt ásványi olajat terhelő jövedéki adó alóli mentesség vonatkozásában<sup>1332</sup>. Ezen eljárást követően a Bizottság 2005. december 7-én elfogadta a jogvita tárgyát képező határozatot, melyben úgy ítélte meg, hogy a Gardanne, Shannon és Szardínia tartományban alumíniumgyártás során fűtőanyagként használt ásványi olajokon fennálló jövedéki adó tekintetében alkalmazott és Franciaország, Írország, valamint Olaszország által végrehajtott mentesség az EK 87. cikk (1) bekezdése alkalmazásában állami támogatásnak minősül, és részben összeegyeztethetetlen a közös piaccal, ezért elrendelte, hogy az érintett tagállamok ezen támogatásokat fizessék vissza.

A keresettel Franciaország a határozat részleges megsemmisítését kérte a Franciaország által Gardanne tartománynak nyújtott mentességre vonatkozó rész tekintetében.

Keresete alátámasztására Franciaország több jogalapra hivatkozott, elsőként az állami támogatás EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmának megsértésére. Arra hivatkozott, hogy a Bizottság jogi hibát követett el, amikor úgy ítélte meg, hogy állami támogatásról van szó, noha az állami támogatás létének megállapításához szükséges feltételek, melyeket a Bíróság az Altmark-ítéletben mondott ki, különösen a versenytársak veszélyeztetése, valamint a belső piac működésének torzítása, nem teljesülnek.

Franciaország úgy vélte, és ez talán még izgalmasabb érvelés, hogy a Bizottság egyrészt nem javasolhatja a Tanácsnak, hogy a 92/81/EGK irányelv alapján olyan határozatot fogadjon el, amely jövedéki adó alóli mentességet és annak meghosszabbítását hagyja jóvá, másrészt pedig ezt követően nem állapíthatja meg, hogy ezen mentesség állami támogatásnak minősül, és összeegyeztethetetlen a közös piaccal.<sup>1333</sup>

2. A C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyekben, a Belga Királyság és a Forum 187 ASBL az Európai Közösségek Bizottsága ellen 2006. június 22-i ítéletében a Belgiumi székhelyű koordinációs központok adózásával kapcsolatban szintén hivatkozott az Altmark döntésre.

A Belga Királyság a belgiumi székhelyű koordinációs központoknak nyújtott támogatási programra vonatkozó 2003. február 17-i 2003/757/EK bizottsági határozat<sup>1334</sup> megsemmisítését kérte a koordinációs központokra vonatkozó kivételesen kedvező belga adózási szabályokat, ahogy arról már a 2.5.2 fejezetben már szó esett előzetes és egyedi engedéllyel lehetett alkalmazni. A megtámadott határozatban a Bizottság a koordinációs központokra vonatkozó szabályokat a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatási programnak minősítette. A határozat kizárta új engedélyek kiadását vagy a létező engedélyek meghosszabbítását és kimondta, hogy a hatályos egyedi engedélyek legfeljebb 2010. december 31-ig tarthatók fenn. A Tanács – mint azt a 3. fejezetben leírtam – a 2003/531/EK tanácsi határozattal<sup>1335</sup> a 2005. december 31-ig tervezett támogatásokat

<sup>1332</sup> OJ C 30., 2002. 2.2.

<sup>1333</sup> A felperes által bemutatott második jogalap az indokolás hiányán alapul, mivel a megtámadott határozat ellentmondásos érvelést tartalmaz a Bizottság részéről a versenytársak veszélyeztetésének megállapításával kapcsolatban. Harmadik, másodlagosan felhozott, jogalapjával a felperes arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat 5. cikkében foglalt visszatérítési kötelezettség megsérti a bizalomvédelem, a jogbiztonság és az ésszerű határidő betartásának elvét. A felperes úgy véli, hogy a mentesség kedvezményezettjeinek a jogbiztonság és a bizalomvédelem elveinek érvényesítése a vitatott határozat elfogadásának pillanatáig jogukban áll, nem pedig, amint azt Bizottság állítja, a formális vizsgálati szakasz megnyitásának kihirdetése napjáig. A felperes arra is hivatkozik, hogy a Bizottság tétlensége négy éves időtartam folyamán az eljárás megindítása és a végleges határozat meghozatala között, ugyancsak a bizalomvédelem, a jogbiztonság és az ésszerű határidő betartása elveinek megsértését valósítja meg.

<sup>1334</sup> OJ 2003 L 282., 25. o.

<sup>1335</sup> OJ 2003 L 184., 17. o.

jogszerűnek nyilvánította. Az ügy elsősorban a korábban jogszerű, de utóbb megtiltott támogatások átmeneti alkalmazásáról szólt. A Bíróság megvizsgálta az egész kedvezményes rendszert és ennek körében az Altmark döntés 74. pontjára hivatkozva kimondta, hogy „egy támogatásnak való minősítéshez szükséges, hogy az EK 87. cikk (1) bekezdésében foglalt valamennyi feltétel teljesüljön.

### **g) Kizárólagos jogok**

A korábban már több helyütt ismertetett C-451/03. sz. ügyben, a Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (a továbbiakban „ADC”) Srl és Giuseppe Calafiori között, a Pubblico Ministero részvételével lefolyt eljárásban a Bíróság 2006. március 30-án hozott ítéletet, és ebben kiterjedten hivatkozott az Altmark ügyre abban a vonatkozásban, hogy az 1998. december 28-i 490. sz. törvényerejű rendelettel kiegészített, 1997. július 9-i 241. sz. olasz törvényerejű rendelet az adótanácsadó központoknak egyes adótanácsadási tevékenységek vonatkozásában kizárólagos jogot adott, másrészt viszont az ezzel kapcsolatos költségek egy részét megtérítette. Az ítélet az állami támogatási feltételek (lásd fent a 2. fejezet 2.3. pontját) fennálltát is teljes egészében az Altmark-ítélet alapján vizsgálta (lásd az ítélet 51.-60. bekezdéseit).

Az ítélet ezt követően az Altmark-feltételek sorrendjében haladva kimondta, hogy „*nem tilos, hogy valamely tagállam közszolgáltatásnak minősítse az olyan adótanácsadási szolgáltatást*”, amelyet „*a munkavállalók és velük egy tekintet alá eső személyek részére nyújtanak, amelynek célja az adóalanyok segítése adókötelezettségeik teljesítésében, valamint az adóhatósági feladatok elvégzésének megkönnyítése.*”

64. és 65. bekezdéseiben - az Altmark ítélet 90. pontjára hivatkozva (a térítés paramétereinek előzetesen megállapítottaknak kell lenniük) megállapította, hogy „*az elkészített és az adóhatósághoz benyújtott bevallásonként nagyjából 14 euróban megállapított összegű térítés e feltételnek megfelelő.*”

A 3. és 4. Altmark feltétel vonatkozásában megállapította, hogy az az alapügy tényállásának mérlegelését tenné szükségessé, és megállapította, hogy erre viszont nincs joga. Az ítélet jótányt sem tért el az Altmark ítélet megközelítésétől, és nem is pontosított azon.

### **h) Általános ügyek**

Az elmúlt három évben az a tendencia, hogy az Altmark ügyet a bíróság a támogatás négy fogalmi elemének felsorolásánál is megemlíti, mégpedig az államközi kereskedelem érintettségének vonatkozásában.

1. Így tett a T-34/02. sz. ügyben, az **EURL Le Levant 001** egyszemélyes korlátozott felelősségű társaság, amikor az Európai Közösségek Bizottsága az Alstom Leroux Naval által épített és a Saint-Pierre és Miquelon szigeteken működtetni kívánt *Le Levant* személyszállító hajóra fejlesztéstámogatási segély formájában Franciaország által nyújtott állami támogatásra vonatkozó 2001. július 25-i 2001/882/EK bizottsági határozatának<sup>1336</sup> megsemmisítése iránt benyújtott keresete tárgyában 2006. február 22-én az Altmark ügyre általában a támogatás fogalmi feltételei vonatkozásában hivatkozott beadványának 110. bekezdésében.

2. A társasági vitával kapcsolatos C-237/04. sz. **Enirisorse SpA kontra Sotacarbo SpA ügyben**<sup>1337</sup> az a kérdés merült föl, hogy amennyiben a 140/1999 és a 273/2002 törvény a részvényesek társaságból való kilépését szabályozó általános rendelkezésektől (az olasz

<sup>1336</sup> OJ 2001 L 327., 37. o.

<sup>1337</sup> Az ECR-ben vagy az EBHT-ban még nem tették közzé.

polgári törvénykönyv 2437. cikke) eltérő szabályozás, az ilyen előnynek minősülhet-e a 87. cikk (1) bekezdésének értelmében. A Bíróság az előny fogalmát – tekintettel arra, hogy illetve állami tulajdonú vállalkozásokról volt szó – az Altmark ítélet alapján vizsgálta, bár finanszírozási szempontok nem merültek föl.

**3.** A C-172/03. sz. ügyben, a Wolfgang Heiser és a Finanzamt Innsbruck közötti ügyben a 2005. március 3-án hozott ítéletben szintén a támogatás versenytorzító hatásának vonatkozásában hivatkoztak az Altmark ügyre.

4. A C-71/04. sz. ügyben, az Administración del Estado kontra Xunta de Galicia között folyamatban lévő eljárásban a Bíróság 2005. július 21-én előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján abban a tárgyban döntött, hogy az EK 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentési kötelezettségnek mi a terjedelme a hajógyártás támogatásáról szóló, 1990. december 21-i 90/684/EGK tanácsi irányelv<sup>1338</sup> hatálya alá nem tartozó hajógyártási és -átépítési támogatások esetében.

A fentebb a 2. fejezet 2.3. pontjában a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége vonatkozásában említett ügyben hozott ítélet részletesen foglalkozik ebből a szempontból az Altmark ítélettel és hivatkozik a fenti Heiser ítéletre is.

5. A T-171/02. sz. ügyben a **Regione autonoma della Sardegna az Európai Községek Bizottsága** ellen a támogatott mezőgazdasági termékek ágazatában nehéz helyzetben lévő gazdaságok szerkezetátalakítása céljából Szardínia régió (Olaszország) által tervezett támogatási rendszerről szóló, 2001. november 13-i 2002/229/EK bizottsági határozat<sup>1339</sup> megsemmisítése iránt benyújtott kérelme tárgyában szintén a tagállamok közötti verseny érintettségének a vonatkozásában hivatkoztak az Altmark Trans ügyre arra figyelemmel, hogy a gazdasági ágazat jelentősége korlátozott.

6. A C-345/02. sz. a **Pearle BV**, a Hans Prijs Optiek Franchise BV, a Rinck Opticiëns BV és a Hoofdbedrijfshap Ambachten ügyben a Bíróság 2004. július 15-i ítéletében szintén a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége és a versenytorzító hatás vonatkozásában hivatkozott 32. és 33. bekezdésében az Altmark ítéletre.

A 2006. nyarának végéig publikált esetek áttekintése alapján elmondható, hogy

- az Altmark ítéletben foglalt feltételek együttesen rendszerint nem teljesültek. Ebben a körben leginkább a második illetve negyedik feltétel teljesítése okozott problémát. Így az „ellentételezések” nagyrészt „állami támogatásnak” minősültek és legfeljebb utóbb voltak egyedi eljárással mentesíthetőek az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése illetve a 87. cikk (3) bekezdése alapján.
- a Bíróság általában is, és nemcsak a finanszírozás vonatkozásában, hanem a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége vonatkozásában is vezető precedensnek tekinti az Altmark ügyben hozott döntését.

## 5.7. Összefoglalás

Ebben a fejezetben először az 5.1. alfejezetben az általános gazdasági érdekű szolgáltatással kapcsolatos közösségi elképzelések fejlődését mutattuk be. Az 5.2. alfejezet az általános gazdasági érdekű szolgáltatás finanszírozásának modelljeivel foglalkozott. Az 5.3. alfejezetben a kompenzáció mértéről volt szó. Az 5.4. alfejezetben a közszolgáltatások finanszírozásával kapcsolatos 2000 óta a tudományos közvéleményt igazoló szabályozási

<sup>1338</sup> OJ 1990 L 380, 27. o.

<sup>1339</sup> HL 2002. L 77., 29. o.



problémákról volt szó. Az 5.5. alfejezet a 2005-ös Uniói szabályozást mutatta be. Az 5.6. alfejezet az Altmark döntés utóéletével foglalkozott.

Mint az az első alfejezetből látható volt, a Bizottság sok bizonytalanság és kerülőút után alakította ki a Fehér Könyvben a közszolgáltatások vonatkozásában jelenleg követett politikáját. Mint az a második alfejezetben olvasható, a mai napig túlnyomó a közszolgáltatás monopóliummal történő kompenzációja, hiszen az energiaiparban, a közlekedés több szegmensében is ez az irányadó. A pénztámogatás illetve a pénzalapon keresztüli támogatás előremutatóbb, de egyelőre ritkább megoldás (és főleg a távközlésben jellemző) bár ott már megjelent a közszolgáltatások mindenféle támogatás nélküli nyújtása is, azaz a téma egyes ágazatokban a technikai fejlődés kapcsán magától részben lekerül a napirendről. Az Altmark döntés nyomán egyértelműnek tűnik, bár a szakirodalom ezzel még kifejezetten nem foglalkozik, hogy a monopóliummal való ellentételezés esetében mindenképpen állami támogatásnak minősül, mivel nem lehet előre megállapítani, hogy a monopóliummal a monopolista pontosan mekkora költségre mekkora ellentételezést kap. Mint az a fentiekből és a mellékletből is látható, hazánk egyébként azon kevés állam közé tartozik, amely független távközlési alaphól próbálja ellentételezni az egyetemes szolgáltatásból fakadó többletköltségeket.

A jogalkotási folyamatok akárcsak a Bíróság és a Bizottság gyakorlata az Altmark-döntés aprópénzre váltására, részletes kifejtésére irányulnak. A számviteli szétválasztás kiterjesztése, az elszámolható/érvényesíthető költségek körének pontosabb meghatározása, az ésszerűen elvárható („*indokolt*”) nyereség meghatározása, és a támogatási és a közbeszerzési szabályok közeledés már napirenden van.

## 6. fejezet MEGÁLLAPÍTÁSOK

### Az Unión belüli környezet változásai – Másfél évtized alatt 360 fokos fordulat

- Az 1980-as évek végén, a 90-es évek elején a világgazdasági felzárkózást szolgáló egységes piaci programot angolszász példákat követő liberalizációs program követte, amely három hullámban, különböző mértékben átalakította az európai hálózatos iparágakat, a kommunikációs és a közlekedési szektort.
- A liberalizáció összefoglaló névvel illetett dereguláció/privatizáció és a versenyszabályok alá vetés bizonyos iparágakban (távközlés, légiközlekedés) már a kilencvenes évek elején megkezdődött, más iparágakban (posta, energia, vasút) csak a kilencvenes évek második felében.
- Az első hullámban indult folyamatok a kétezres évek elejére három vagy több átmeneti időszakot követően nagy sikerrel zárultak. Az európai légtér pl. nagyobb részt megnyílt, a jegyárak jelentősen csökkentek, a repülések száma jelentősen nőtt, a szolgáltatások színvonala vagy biztonsága nem romlott, az iparágban beindult az elkerülhetetlen konszolidáció.
- A később indult liberalizációs folyamatok nem voltak ennyire sikeresek. Az energiaiparban a liberalizáció nagyon elnyújtottan és nehézkesen folyik, a monopóliumok a gyakorlatban fennmaradtak, nem ment végbe jelentős, Európán belüli határokon átnyúló konszolidáció. A postai liberalizáció nem volt sikeres, mert a piaci körülmények gyorsabban változtak mint a szabályozási környezet, illetve nem haladt annyira előre, hogy hatásait (árcsökkenés, szolgáltatásminőség, új szolgáltatások) eléggé érezni lehessen. A vasúti és a repülőtéri liberalizáció gyerekcipőben jár, a kikötői liberalizáció megfeneklett.
- A kilencvenes évek közepén a francia-brit-német hármas mindegyik államában a baloldali alternatíva (Jospin, Blair, Schröder) előretörése - az EKSZ új 16. cikkének elfogadásához és áttételesen a liberalizáció lelassulásához vezetett.
- Érdekes, hogy a liberalizációtól való uniós elfordulás időben sok tekintben egybeesett a WTO/GATS-ből fakadó liberalizációs kényszer megjelenésével illetve növekedésével. Álláspontom szerint ez pusztán időbeni egybeesés, és a kettő között nincsen ok-okozati kapcsolat.
- Az Unió a kilencvenes évek közepétől maga is olyan vezetési válságok sorozatán ment keresztül, melyek a liberalizáció bizottsági motorjának lelassulását eredményezték.
- A kilencvenes évek harmadik harmadától és különösen a kétezres évek elejétől az antiliberális államok, ágazati lobbik, szakszervezetek - utólag elmondhatóan – sikeresen reagáltak a kilencvenes évek elejének és közepének liberalizációs folyamataira, és lényegében sikerrel fékezték le nemcsak a liberalizációs folyamatokat, de a patrióta jelszavakkal a nemzetközi és ezen belül az Unión belüli tökmozgásokat is.

- A liberalizáció lelassulása egybeesett a lisszaboni program meghirdetésével. Mivel a liberalizáció közvetlenül az Unió GDP 16.2%-át termelő területekre terjedt ki<sup>1340</sup> önmagában sem meglepő, hogy már pusztán a liberalizáció elakadása önmagában is a lisszaboni program bukásához vezetett volna. Az ettől nem teljesen függetlenül a „szociális” azaz legalábbis a munkaerőpiac vonatkozásában rugalmatlan „Európa” megteremtésében elért sikerek, a liberalizációs folyamat időleges csatavesztésével együtt azonban elkerülhetetlenül vezettek a lisszaboni program kudarcához. Így 2005-2006-ban a lisszaboni program félideji felülvizsgálata illetve a Hampton Court-i közlemény nem tehettek mást, mint hogy - beismerve a kudarcot - új utakat keresnek.
- A 90-es évek végétől nagyon megerősödő antiglobalista és antiliberális erők, lefékezték a liberalizációt, illetve a - fenti témához inkább áttételesen tartozó - szolgáltatási irányelv eredeti koncepció szerinti elfogadását is megakadályozták illetve megkísérelték a liberalizációt visszafordítani. A széles értelemben vett közszolgáltatási szektorban illetve ezen belül is a liberalizáció által addig kevésbé érintett szektorokban (posta, vasút, egészségügy) - a közszolgáltatásokat a 16. cikk felhasználásával általában is mentesíteni akarják a verseny hatásai alól.

#### A nemzetközi környezet változásai – óvatos nyitás, amelyben az Unió a konzervatív oldalon ragadt

- Az elmúlt harminc évben, mint arról már fentebb esett szó, az Unió világgazdasági felzárkózási törekvései nem voltak sikeresek.
- Az Unió liberalizáció az angolszász tagállamokból származó elméleti/ideológiai, politikai és a világgazdaságban ható elsősorban gazdasági nyomásból fakadt. Ugyanakkor a WTO születésével a kilencvenes évek közepén politikai/jogi nyomás is támadt a liberalizációra.
- Az Unión belüli liberalizáció, ahol és amennyiben illetve amikor lezajlott, az zömmel (Nagy-Britannia, Írország, Finnország és Svédország kivételével bizonyos esetekben) Unió szabályozás hatására zajlott le. Így a közösségen kívüli szereplők csak a közösségen belüli letelepedést követően élvezhetik a liberalizáció előnyeit, harmadik államok honosai legfeljebb a WTO keretében vállalt szerződéses és egyéb kötelezettségvállalások soványa előnyeit élvezhetik.
- Az Unió WTO-ban kényszerűen vállalt kötelezettségei – ha nem is nagy léptekkel – de egyértelműen a piacnyitás irányába mozgatják az Unión belüli folyamatokat a hálózatos iparágakban és az egyéb közszolgáltatások terén is.
- Az Unió ezekben a folyamatokban nem a változás motorjának, hanem a kerékkötőjének a szerepét játssza.

#### Az Unió versenypolitika célrendszere

- Az Unió versenypolitika különböző megnyilvánulásai (kartellpolitika, monopolszabályozás, állami támogatási politika, fúziós politika, közbeszerzés és az állami vállalatokkal kapcsolatos politika) általában hasonló célokat követve ugyanabba az irányba, a versengő, egységes európai piac irányába „húznak”. A közbeszerzési politika a piacnyitást, a fúziós politika az ideális piacszerkezetet, a

<sup>1340</sup> [http://www.europarl.eu.int/facts/3\\_4\\_1\\_en.htm#](http://www.europarl.eu.int/facts/3_4_1_en.htm#)

támogatáspolitikát a megcsontosodott piacszerkezet konzerválásának megakadályozását kísérli meg elérni.

- A 86. cikk alapján, az állami és monopolvállalkozásokkal, a cikk szóhasználata szerint a közvállalkozásokkal kapcsolatos politika fő célja másfél évtizeden keresztül gyakorlatilag a liberalizáció, azaz a szabályozás tárgyának felszámolása volt. A liberalizáció egyik aspektusa a verseny kiterjesztése a hálózatos iparágakra, amelyekben Európa-szerte hagyományosan állami hatóságként működő vagy állami tulajdonban álló és közhatalmi feladatokat is ellátó monopóliumok működtek. E monopóliumok fokozatosan jogi szabályozás alá, a hatósági feladatok pedig elkülönült hatóságokhoz kerültek, az új piacra lépők piacra lépését jogi és ezen belül versenyjogi eszközökkel is segítették. Arra kényszerítették a monopolistákat, hogy a piacra lépést akadályozó alapvető eszközökhöz biztosítsanak hozzáférést az új piacralépőknek. A monopolistáknak ezen felül olyan asszimmetrikus, csak a JPE (jelentős piaci erővel rendelkező) szolgáltatókra vonatkozó szabályoknak kellett és kell megfelelniük, amelyek azt biztosították, hogy az új piacra lépő tényleg versengeni tud az inkumbens (a korábban egyeduralkodó) monopolistával.
- A liberalizáció második nagyobb körében az inkumbensek és az alternatívok honi piaci versenyének és az inkumbensek európai piaci küzdelmének lehetünk a tanúi. Az európai konszolidáció azonban több gazdasági ágazatban (Olaszország: bankszektor, Franciaország: energiaszektor, élelmiszeripar, bankszektor, Spanyolország: energiaszektor stb.) a nemzeti aspirációkkal és a nemzeti bajnokok támogatásának az igényével került szembe.

#### Az Unió versenypolitika és az állami támogatások

A Bizottság az állami támogatások körében nem pusztán jogalkalmazó, hanem önálló célokkal rendelkező politikai szereplő, és a támogatásokkal kapcsolatos állásfoglalásainak rendszere rendelkezik olyan belső koherenciával, hogy az önálló politikának legyen tekinthető.

- Fontos különbség a két másik nagy versenyjogi terület, a trösztellenes és a fúziókontroll eljárásokhoz képest, hogy állami támogatás esetén a potenciális jogsértő maga a tagállam, ezért a Bizottság nem tudja a feladatok egy részét a tagállami versenyhatóságokra bízni.
- A Bizottság kiterjedt szabályozó tevékenységgel mérlegelési szempontrendszert alakított ki. Ennek a célja egyrészt önkorlátozás, másrészt azonban a szabályok meghírdetésével a Bizottság a politikai konfliktusok elébe tud menni és részben azokat előzetesen ki is tudja küszöbölni.
- A Bizottság a jogszabályokat illetve a fent már említett saját soft-law eszközeit az érintett szektor vagy az érintett gazdaság egészének az állapotától és az adott gazdaság kapitalista gazdasági ciklusban éppen elfoglalt pozíciójától függően „ciklikusan” alkalmazza.
- A Bizottság saját határozatainak indokolása szerint gyakorta alkalmazza az „ellentételező igazolás” koncepcióját, spekulatív összemérve a támogatás és a támogatás elmardásának piaci hatásait.
- Ezen felül a kikövetkeztett jövőbeni negatív hatások tompítására a Bizottság az engedélyezés során – a fúziós engedélyezéshez hasonlóan – gyakorta követel „ellentételező engedményeket”.
- A közösségi állami támogatási politikára hatnak a GATT/WTO Szubvenciók Kódexéből fakadó kötelezettségek (elsősorban, ami az exportszubvenciókat illeti). E szabályozási rendszer jogilag sokkal kevésbé kidolgozott mint a közösségi

szabályozás. A szubvenciók fogalomkör a közszolgáltatások ellentételezésével nem foglalkozik. A közösségi és a WTO-szabályok között a tartalmi és fogalmi eltéréseken túl jelentős eljárási különbségek is vannak: az előbbi részben a nemzeti bíróságokon keresztül is kikényszeríthető szabályokat hozott létre.

- A Bizottság a támogatást elvben akkor engedélyezi, ha úgy értékeli, hogy valamilyen piaci kudarc illetve még általánosabban valamilyen gazdasági zavar korrigálására ez a legmegfelelőbb eszköz. A gyakorlatban azonban a Bizottság a piaci kudarcot nem mindig azonosítja, és néha – főleg az ún. „too big to fail” vállalatok esetében – a kisebb ellenállás irányába mozdulva gazdasági szempontokat félretéve engedélyezi a támogatás nyújtását.
- A bizottsági támogatáspolitikai elsődleges célja szinte megszületése óta a támogatások össz volumenének csökkentése, a nemzeti támogatások eseti támogatások helyett a támogatási programokba történő áttérítése, és a vertikális támogatások horizontális támogatásra történő áttérítése. Ennek jegyében történt és figyelhető meg például, hogy az ágazati jellegű autóiipari illetve közlekedési jellegű repülőter-támogatások jogi keretei az elmúlt néhány évben megszűntek, és ma azok már csak valamilyen regionális program keretében nyújthatók. A támogatáspolitikai másik fontos célja, hogy a támogatásokat ne esetileg és ad hoc alapon nyújtsák, hanem támogatási programok keretében. Ezt a célt a támogatáspolitikai azzal alapozza meg, hogy sokkal könnyebb program keretében támogatást nyújtani, mint ad hoc jelleggel. E célokat a 2005-ös Akcióprogram kiegészítette, de nem változtatta meg.
- Mivel az EKSZ 87. cikk (2) bekezdésébe foglalt *ex lege* szabályozás hatálya, indoltan, erősen korlátozott, a támogatási tervek többségét a Tanács 659/1999. számú rendelete alapján a Bizottság vizsgálja meg és dönt arról, hogy a tagállamok által nyújtani szándékozott támogatás megfelel-e az EKSZ 87. cikk (3) bekezdésében vagy saját kvázi jogi dokumentumaiban előírt valamelyik kivételnek.
- A fenti célok elérésének egyik legfontosabb eszköze ez az *ex ante* ellenőrzési rendszer, amelyben esetileg előre engedélyezik vagy megtiltják a támogatások nyújtását. Amennyiben és amíg tehát a Bizottság nem hagyja jóvá a tervezett támogatást, a támogatás a közös piacba ütközőnek minősül és nem nyújtható. Elvben az *ex ante* megközelítésben is meg kellene ejteni – legalábbis valamilyen spekulatív alapon – a támogatás közösségi szinten negatív hatásainak vizsgálatát. Ezt *előre* gyakran nehéz, és talán ezért is az a jellemző a Bizottság eljárására, hogy – kivéve a nagyobb támogatási rezsimeket –, az eljárás és a vizsgálat nem a támogatás hatására, hanem a jogszabályoknak való formális megfelelésre koncentrál. A Bizottság túlterheltségére és részben a megközelítés hiányosságaira tekintettel az *ex ante* engedélyezési rendszeren csoportmentességi rendeletek kibocsátásával lazított és néhány egyéb próbálkozással (LASA, LET) kísérelt meg lazítani, a tényleges gazdasági hatásokat utólag felmérő *ex post* jellegű ellenőrzési rendszerrel. Ennek nyomán elmondható: állami támogatási politikája az utóbbi években tartalmi oldalon sokat „szigorodott”, eljárási oldalon viszont sokat „puhult”. Ebbe a körbe – azaz a szabályok lazításának körébe tartozik a közszolgáltatások ellentételezésének 2005-ös, alább ismertetendő szabályozása is.
- Az EKSZ 87. cikk (1) bekezdésének kategorikus tilalma alól maga az EKSZ számos kivételt tesz. Ezek egy része *ex lege* jellegű kivétel, amelyeket az EKSZ 87. cikk (2) bekezdése sorol fel. A fenti kivételeken túl maga az EKSZ 86. cikk (2) bekezdése is *ex lege* kivételt teremt, amennyiben bizonyos feltételek mellett mentesíti a közvállalkozásokat és az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokat a támogatási szabályok alkalmazása alól.
- A szakirodalom a támogatásokat horizontális, vertikális illetve funkcionális alapon csoportosítja. A horizontális és a vertikális támogatások között az a különbség, hogy az előbbiek esetében a támogatást valamilyen társadalmi/gazdasági probléma

kezelésére nyújtják, míg az utóbbi esetben ágazatok kapják a támogatást. A Bizottság politikája a vertikális irányból a horizontális irányba kísérli meg áttérni a támogatásokat. A közvállalkozásoknak illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak nyújtott támogatások se nem horizontális, se nem vertikális támogatások. Az elmúlt években egyik szabályozási kísérlete az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak nyújtott támogatásokat ágazatilag kívánta szabályozni. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak és ezen belül is pl. az egyetemes szolgáltatásoknak olyan társadalmi kohéziót erősítő hatásai vannak, amelyek a regionális állami támogatási politika szabályai között is kezelhetők. A funkcionális csoportosítás annak alapján különböztet a támogatások között, hogy a vállalat milyen célra illetve feltételekkel kapja a támogatást (bár a Bíróság maga mondta ki, hogy a támogatás objektív fogalom, és nem a donor szándéka, az általa elérni kívánt vagy elérni vélt cél, hanem a ténylegesen előidézett, de még inkább a támogatás által valószínűleg előidézendő piaci hatás a determináns). A közüzemeknek illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak nyújtott támogatás gyakorlatilag funkcionális támogatás, mégpedig érdekes módon a funkcionális támogatások között is annak a Bizottság által leginkább üldözött formája, a működési támogatás, hiszen az állam a működési veszteséget illetve hiányt fedezi, azért, hogy a helyzet ne változzon, és a vállalat ne alkalmazkodjék a piaci viszonyokhoz.

- Az állami támogatás fogalma a joggyakorlatban részletesen kialakult, bár részleteiben továbbra is fejlődik, finomodik. A tudományos definíciók az állami támogatás *fogalmának jelenleg négy aspektusát* (előny, költségvetési teher, szelektív, érinti a tagállamközi kereskedelmet) emelik ki, és ezt a bizottsági metodológia is elfogadja. A téma szempontjából a támogatási fogalomkör legfontosabb eleme az előny fogalma. Ezen belül a piaci befektető/hitelező koncepciója emelendő ki. Emögött a témánk szempontjából az a többszörösen releváns felfogás rejlik, hogy attól, hogy valami támogatásnak látszik, nem biztos, hogy az, amennyiben nem származik belőle nem piaci jellegű előny a társaság számára. Amennyiben egy racionálisan eljáró, önérdekét néző befektető/hitelező hasonló helyzetben úgy járna el, ahogy az állam/önkormányzat eljárt, akkor az állam/önkormányzat magatartása sem támogatás. Ebben tehát az elvont-ideális befektetőhöz/hitelezőhöz való „benchmarking” megközelítése érhető tetten. Az előny fogalomkörében – mint az előny hiányának bizonyítékát - dolgozta ki a Bizottság (és először az állami ingatlanértékesítésben jelent meg) a nyilvános értékesítés, mint a piaci ár objektív mércéje.
- A közszolgáltatás kompenzációjának kérdése a támogatáspolitikai szempontjából elsődlegesen az előny fogalmához kötődik, és ahhoz, hogy az állam a közszolgáltatónak biztosít-e előnyt, amikor a szolgáltatással felmerült többletköltségeit megtéríti. Ha nincs előny, akkor nincsen támogatás sem. Ebben a körben nagyon bonyolult mérési (számviteli, könyvelési, könyvvizsgálati) kérdések merülnek föl.
  - A támogatáspolitikai egészének szempontjából és e politika általános irányát is figyelembe véve nem lett volna elfogadható az az elképzelés, hogy a hálózatos iparágak vonatkozásában egyfajta kvázi (hiszen több ágazatról van szó) ágazati jellegű szabályozást alakítanak ki.
  - A közszolgáltatások kompenzációja vonatkozásában megjelent első ítéletek (ABDHU, Ferring) nem minősítették jogellenesnek a kompenzációt már magából abból a tényből kiindulva, hogy a közszolgáltatással felmerült költség és az annak ellenében nyújtott kompenzáció nem volt kvantifikálható (és így volt vagy lehetett előny).
  - A Chronopost ítélet felvetette annak lehetőségét, hogy bizonyos helyzetek vagy szolgáltatások elvileg sem mérhetőek illetve nem mérhetőek össze más helyzetekkel.

- Az Altmark és az Enirisorse ítélet a közszolgáltatás és az ellentételezés pontos meghatározásának és értékük mérésének irányába mozdult el.

#### A versenypolitika és a közszolgáltatások

- A közszolgáltatások köre és a közszolgáltatás fogalma a legtöbb uniós tagállamban történetileg meghatározott elsőszámú fontosságú politikai kérdés. A közszolgáltatás fogalmában összekeveredik az állami szektor, a közvállalkozás és az állami (köz) monopólium fogalma.
- Az EKSZ 86. cikke az állami tulajdonú és az állam által kizárólagos vagy különleges joggal felruházott és az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalatokra (közvállalkozásokra) vonatkozik. Az EKSZ 86. cikk (1) bekezdése gazdaságilag aktív vállalkozásokként határozta meg a közvállalkozásokat, melyek működésére a közhatóságoknak döntő befolyásuk van, függetlenül jogi helyzetüktől vagy finanszírozásuk módjától. A kérdéses egységek jogi személyisége vagy függetlensége nem volt kíváncsi, de egyfajta szervezeti autonómiát a bírói gyakorlat megkövetel. A Macrotron ügy óta tudjuk, hogy a közigazgatási szervek is közvállalkozásnak minősülhetnek, amennyiben részt vesznek a szolgáltatások nyújtásában. A gazdaságilag nem aktív vagy a közhatalmat gyakorló szervek tevékenységére azonban a 86. cikk nem terjed ki. A 86. cikk (1) bekezdése alá tehát olyan társaságok tartoznak, amelyek fölött az állam valamiféle ellenőrzést gyakorol, anélkül, hogy a közhatalmi/hatósági eszközöket igénybe venné. Mint Schintowski is észrevételezi, a koncepció figyelemre méltó eleme, hogy nem a tulajdonviszonyok illetve a társaság működésének közérdekű célja a meghatározó a közvállalkozás fogalma szempontjából, hanem az, hogy az államnak a hatósági eszközökön kívül egyéb csatornákon keresztül van befolyása a kérdéses „egység” működésére. Amennyiben az ilyen egység közvállalkozásnak minősül, akkor, ha gazdasági tevékenységbe fog, köteles az EKSZ és ezen belül a verseny szabályait betartani.
- A 86. cikk (1) bekezdése alapján közszolgáltatások nyújtására általában vonatkoznak a közösségi jogi szabályok és ezen belül különösen a versenyszabályok. A gyakorlatban azonban olyan a 86. cikk (2) bekezdésébe foglalt gumiszabály is létezik, amely lehetővé teszi az Unió versenyszabályok bármikori félretételét, ha erre van igény, igény pedig a fenti szolgáltatások körül sürgőssé válik számtalan érdek miatt van bőven. Másként szólva, létezik egy, a versenyt, másként a liberalizációt előíró szabály, és létezik egy ezzel szinte egyenlően fontos (mert ugyan kivételt képező, de az elvek szintén megfogalmazott) másik szabály, amely ennek az ellenkezőjét írja elő. Noha 86. cikk (1) bekezdése tipikus moratórium szabálynak tűnhet, az EKSZ 295. cikke a kivételt erősíti, mert ezt a gyakorlat és a szakirodalom úgy értelmezte, hogy általában nem tilos kizárólagos vagy különleges jogokkal rendelkező vállalkozásokat létrehozni vagy fenntartani, és a Közösség abba sem szól bele, hogy a tagállamokban az ilyen vállalatok állami vagy magántulajdonban működnek.
- Ennek nyomán a 86. cikk (1) bekezdésébe foglalt tilalmazott magatartás a bírói gyakorlat szerint az, ha a tagállamok új, különleges vagy kizárólagos jogokat hoznak létre, és ezzel az EKSZ-be foglalt és azon belül is elsődlegesen a versenyszabályokkal ellentétes intézkedéseket vezetnek be vagy tartanak fenn, ha ezzel a monopóliumokat vagy akoncesszorokat olyan helyzetbe hozzák, hogy azok elkerülhetetlenül visszaélnek piaci pozíciójukkal vagy eleve nem képesek kielégíteni a piaci igényeket, vagy lehetővé teszik ezeknek, hogy kiterjesszék tevékenységüket az adott területhez kapcsolódó (de semmiféle indokkal nem monopolizálható) területekre is.
- A 86. cikk (2) bekezdése mentesíti az általános érdekű szolgáltatásokat nyújtó vállalatokat a versenyszabályok alkalmazása alól, ha az – a bírói gyakorlat szerint –

akadályozná vagy súlyosan megnehezítené ezen vállalatok működését, és ezen belül a reájuk kifejezetten az állam vagy önkormányzat által bízott közérdekű illetve közhasznú tevékenység végzését, és ezért a verseny korlátozása szükséges és a korlátozás a fenti szükséglettel arányos.

- Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmát tehát ez az EKSZ szakasz alkalmazta először, egy kivételes rendelkezés meg nem határozott fogalmi elemeként. Utóbb az EKSZ 86. cikk (2) bekezdésébe foglalt, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásokat mentesítő kivételt a joggyakorlat egészen szélesen értelmezte. Az 1997-es Amszterdami Szerződés a kivételbe foglalt meg nem határozott fogalmat a nyugat-európai civilizáció meghatározó értékévé (főszabállyá) lényegítette át az EKSZ 16. cikkébe emelve azt. A szerződés két jegyzőkönyve a közszolgáltatást nyújtó pénzügyintézetekről és a közszolgálati műsorszolgáltatásról illetve egy az osztrák és luxembourgi pénzügyintézetekről pedig teleszórta a szerződést a versenyszabályok alóli további kivételekkel.
- A 86. cikkre alapuló jogalkotásban a közszolgáltatási területen és ezen belül a hálózatos iparágak területén hatalmas fejlettségi eltérések vannak. Míg a távközlésben a szabályozás negyedik generációjának előkészítésénél tartunk, és már a harmadik generáció is az általános versenyszabályoknak a piacszerkezetéhez és a technológiához történő adaptálásáról szólnak, addig a postai vagy a reptéri szabályozás még első generációs szabályozási alapkérdésekkel küzd (és nem is igazán működik). Bizonyos ágazatokban (kikötői szolgáltatások) ugyanakkor az első generációs liberalizációs szabályokat sem sikerül elfogadtatni, és ez ezen területek tartós lemaradásához vezet. A pionírterületek (távközlés) bizonyos szabályozási megoldásai (pl. JPE-szabályozás) termékenyítőleg hatnak a közepesen álló területek (energiaszektor) szabályozására. A pionírterületekre meg a távol-keleti, amerikai és brit nemzeti szabályozás (next generation network, az Oftel és ennek nyomán a BT gyakorlata) hat termékenyítőleg.

#### A közszolgáltatások ellentételezése

- A közszolgáltatásokhoz kötődő három alapvető fogalom, a közszolgáltatási kötelezettség, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás és az utóbb megjelent általános érdekű szolgáltatás fogalma volt. Kezdetben az volt a jellemző, hogy a tagállami, és elsősorban a francia és angolszász jogokban a közszolgáltatási kötelezettség fogalmát használták, míg a közösségi jogban az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma létezett, bár annak használatáról nem nagyon lehet beszélni. A közszolgálat és közszolgáltatás (service public) fogalma sajátos jelentőséggel és jelentéssel bírt elsősorban a francia és német jogban, aminek néhány latin jogon és államon kívül nem volt sem Európában, sem azon kívül megfelelője.
- A közösségi jogban bizonyos jogágak a közszolgáltatási köteletség fogalmát és ehhez kötődően az egyetemes szolgáltatás fogalmát használták, míg más ágazatokban inkább az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmát alkalmazták. Ebben nem volt semmilyen tervszerűség.
- A közszolgáltatások ellentételezése vonatkozásában a közösségi jogi szabályozás első nagy és nehezen megoldható feladata a fogalmi káosz eltüntetése volt. A fogalmi káosz vezetett oda, hogy az elmúlt évek fontosabb bizottsági dokumentumai, szokatlan módon az alapvető fogalmak meghatározására vonatkozó melléklettel rendelkeznek. Ennek ellenére a fogalmi káoszt nem sikerült eloszlatni, bár a kép kétségtelenül tisztább. Közszolgáltatási kötelezettségnek ma azt a szolgáltató számára előírt és ezért kötelezően végzendő többletszolgáltatást tekintik, amit a szolgáltatónak ahhoz kell végeznie, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás az állampolgárok számára elérhető legyen. A közszolgáltatási kötelezettség fogalma



tehát ilyen módon alárendelődik az általános gazdasági érdekű szolgáltatás szélesebb fogalmának. Az egyetemes szolgáltatás az általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz hasonlóan szintén a fogyasztói elérési oldaláról határozódik meg (szemben a közszolgáltatási kötelezettséggel), de a gyakorlatban erősen területi lefedettség konnotációja van. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmából fejlődött ki az általános érdekű szolgáltatás szélesebb fogalma, aminek jogi alapja még nincsen, de a politikai alapja 2004-2006-ra a politikai küzdelmek középpontjába került. Ezek olyan társadalmilag fontos szolgáltatások, amelyeket tipikusan nem haszonszerzési céllal nyújtanak.

- A közösségi jog nem határozza meg a finanszírozás lehetséges vagy elfogadható formáit, azaz a tagállamok – gyakran az érintett iparági szereplőkkel együtt - maguk határozzák meg a finanszírozás módját. Az így választott finanszírozási megoldás nem ütközhet a versenyjogi szabályokba, és alapvetően a közszolgáltatás nyújtásának többletköltségét ellensúlyozhatja (kompenzálhatja), és azt kell biztosítani, hogy az érintett nyújthassa a társadalmilag hasznosnak ítélt szolgáltatását.
- A finanszírozás újabb jellemzője, hogy a finanszírozásra az állam/önkormányzat egyre gyakrabban szerződést köt, és így biztosítja a monopoljogot vagy a pénzbeli ellentételezést (amely akár az állami költségvetésből, akár elkülönült pénzalapból is folyhat). A szerződés részletesen leírja a szolgáltatás nyújtásának feltételeit is.
- A gyakorlatban a tagállamok az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozására a következő módszerek valamelyikét vagy több ilyen módszert alkalmaznak:
  - különleges vagy kizárólagos jogok biztosítása (pl. jogi monopólium);
  - közvetlen pénzügyi juttatás az állami költségvetésből (pl. támogatás, vagy más előny);
  - adókedvezményekkel történő előnyben részesítés;
  - piaci szereplőktől eredő hozzájárulás (pl. egyetemes szolgáltatási alap);
  - tarifakiegyenlítés;
  - szolidaritás alapú finanszírozás (pl. társadalombiztosítási hozzájárulások).

A tanulmány részletesen bemutatja szektoronként, hogy hol és milyen módon történik a közszolgáltatás ellentételezése.

- Sokáig a legelterjedtebb a szolgáltató kizárólagos joggal történő finanszírozása/ellentételezése volt, ez mostanra azonban kifejezetten visszaszorulóban van. Ennek ellenére az energiaiparban, a postai szolgáltatásokban és a közlekedés több szegmensében is a mai napig ez a jellemző finanszírozási módszer a liberalizált ágazatok közül, a nem liberalizált ágazatokban pedig ez a leggyakoribb finanszírozási technika, amely a vállalkozás belső keresztfinanszírozására alapítja a közszolgáltatásköltségeinek fedezését. Ebben a vonatkozásban az Enirisorse döntés világosan kimondta, hogy a monopóliummal történő finanszírozás nem felel meg a közösségi szabályoknak. Az Altmark döntés nyomán egyértelműnek tűnik, bár a szakirodalom ezzel még kifejezetten nem foglalkozott, hogy a monopóliummal való ellentételezés mindenképpen állami támogatásnak minősül, mivel nem lehet előre megállapítani, hogy a monopóliummal a monopolista pontosan mekkora költségre mekkora ellentételezést kap. Ez persze önmagában nem zárja ki, hogy az intézkedés mint támogatás zöld utat kapjon.
- A pénztámogatás illetve a pénzalapon keresztüli támogatás előremutatóbb, de egyelőre ritkább megoldás (és főleg a távközlésben illetve érdekes módon a kikötői szolgáltatásokban jellemző, bár már megjelent a végső menedékes szolgáltatók

kapcsán az energiaiparban és a közműszolgáltatás vonatkozásában is). Ugyanakkor a távközlésben és az energiaiparban a liberalizációban előrébb tartó brit, skandináv és balti államokban már megjelent a közszolgáltatások mindenféle támogatás nélküli nyújtása is. Hazánk egyébként azon kevés állam közé tartozik, amely független távközlési alaphól próbálja ellentételezni az egyetemes szolgáltatásból fakadó többletköltségeket.

- Bár a finanszírozás különböző formái továbbra is egymás mellett léteznek, a közelmúlt tendenciái az Unió liberalizáció és a bírói gyakorlat nyomán világosak:
  - a tagállamok egyre növekvő mértékben megvonják az általános érdekű szolgáltatások nyújtására vonatkozó kizárólagos jogokat és megnyitották a piacot az új belépők előtt (liberalizáció). Ez tette szükségessé, hogy a pénzügyi támogatás más formáihoz folyamodjanak, pl. a piaci résztvevők által finanszírozott különleges alapokat létrehozva, vagy közvetlen közfinanszírozást alkalmazva a költségvetésen keresztül, ami a finanszírozás legkevésbé torzított formája.
  - a liberálisabb gazdaságpolitikájú tagállamokban (Egyesült Királyság, Hollandia) bizonyos szektorokban (elsősorban távközlés illetve energia) a közszolgáltatásokat nyújtó vállalkozások semmilyen közfinanszírozást nem kapnak, mert maga a közszolgáltatás nélkül is nyereségesen végezhető, vagy egyéb áttételes előnyt jelent a közszolgáltatás nyújtása.
- Az évezred végén, egészen 2003-ig teljes bizonytalanság uralkodott abban a kérdésben, hogy a közszolgáltatás ellentételezése támogatásnak minősül-e vagy sem. A Bíróság illetve a főtanácsnokok 2001-2002-ben különböző ügyekben teljesen eltérő megközelítéseket tettek magukévá, amelyek közül egyesek a támogatási szabályok *ex ante* rendszerét szinte minden esetre kiterjesztették, mások viszont csak jóval szűkebb esetkörre. A kérdésben jelenleg irányadó álláspontot a Bíróság az Altmark ügyben mondta ki, ezt az irodalom ún. „feltételes kompenzációs” megközelítésnek nevezi. Ez véleményem szerint egy olyan középútas megközelítés, amely az egyéb rendkívül lehetővé teszi, hogy az egyébként rendkívül komplex problémakör egyes és tulajdonképpen (bár nem könnyen) mérhető eseteiben a támogatási szabályok alkalmazhatóak maradjanak míg más esetekben a meglévő szabályok módosításuk nélkül félretehetőek legyenek, kompenzációnak minősülve. A megoldás lehetővé teszi a szabályok alkalmazását, sőt fejlesztését és rugalmasabbá tételét is, anélkül, hogy a szabályokat meg kellene változtatni.
- Az Altmark döntés illetve az annak nyomán elfogadott 2005-ös szabályozási csomag pontosan ebben a vonatkozásban hajtotta végre a legnagyobb változtatást: jelentős területeket kivont az *ex ante* ellenőrzés alól a közüzemek finanszírozása körében. Ez egy csoportmentességi rendelettel is megoldható lett volna (de ez ellentétessé lett volna az állami támogatási szabályok fentebb már ismertetett fejlődési irányával). Ehelyett, az Altmark-döntés és a 2005-ös jogalkotási csomag azt a megközelítést tette magáévá, hogy a közszolgáltatásoknak nyújtott ellentételezés nem minősül „előny”-nek és így - lévén, hogy hiányzik az állami támogatás egyik fogalmi eleme – nem is lehet állami támogatásról szó. Egyebekben pedig, akkor nem jelent „előnyt” az „ellentételezés”, ha az ellentételezés nem haladja meg a ráfordítást és az iparágban szokásos nyereséget.
- Az Altmark döntés ezt még azzal finomította tovább, hogy nem szükséges a ráfordítás részletes vizsgálata, ha a szolgáltató közbeszerzéssel választották ki, míg ha nem, akkor elengedhetetlen, hogy a szolgáltató működését egy modellvállalat hasonló adataihoz hasonlítsák.
- Ebben a vonatkozásban ugyanakkor megfogalmazható az ítélettel szemben kritika:

- hiszen, amennyiben a kiírás alapján nem a legalacsonyabb árat, hanem az összességében a legelőnyösebb ajánlatot tevő ajánlattevőt választhatja az ajánlatkérő, akkor maga a közbeszerzés nem lesz alkalmas a szolgáltatás piaci árának mérésére és nem zárja ki azt, hogy felmerülhessen, hogy a kiíró előnyben részesítette a nyertes ajánlattevőt. Ez különösen igaz, hiszen a Bizottság egyik 2001-es közleménye és a Bíróság újabb gyakorlata alapján a közbeszerzés nemcsak hatékonysági, hanem társadalompolitikai célokat is szolgálhat, és ebben a körben például előnyben is részesíthetők bizonyos helyi munkaerőt alkalmazó vállalkozások. a térítés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek ellátásához szükséges mértéket, figyelembe véve a vonatkozó bevételeket és az indokolt nyereséget.
  - a Bíróság ebben a körben egyébként nehezen körvonalazható fogalmakat használt, mint pl. a „vonatkozó bevételek” vagy az „indokolt nyereség”, és adós marad ezek magyarázatával, valamint azt sem rögzítette pontosan, hogy milyen költségek vonhatók a kompenzáció kiszámításának körébe.
  - a Bíróság azt sem vette számításba, hogy egy támogatásnak lehetnek financiálisan közvetlenül nem kimutatható hatásai is, amelyek nem minősülnek direkt előnynek, de erősíthetik a kedvezményezett pozícióját egy szomszédos piacon.
  - a Bíróság tisztázatlanul hagyott néhány fontos követelményt. Nem fejtette ki, hogy milyen a tipikusan jól vezetett vállalat és változatlanul nem lehet tudni, hogy mi tartozik az indokolt nyereség fogalmába. Bár ezt a szempontot övezi a legtöbb vita, bevezetése szerintem nem tekinthető újdonságnak, hiszen már a Tanács 1969. június 26-i 1191/69/EGK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről is úgy fogalmaz 12. cikkében, hogy „A kötelezettségek fenntartásából származó költségeket a vállalkozás hatékony vezetése .....alapján kell kiszámítani.”
  - a döntés a nyilvános felhívás útján történő beszerzés (másként szólva: pályázat és/vagy közbeszerzés) felé tereli a közszolgáltatás állami igénybevételét, noha bizonyos területeken, az inkumbens szolgáltatók gyakorlati hálózati mőnopoluma miatt ez nem reális és ésszerű.
  - Az ideális vállalattal való összehasonlítás közbeszerzés híján pedig már a gyakorlatban mőködésképtelennek bizonyult költségszámítási modellek felé tereli a probléma megoldását.
- A Bizottság 2005-ös szabályozási csomagja a transzparenciáról szóló 80/723/EGK irányelvet módosította és egy határozatban és egy keretszabályban vonta le az Altmark döntés következményeit:
    - Az irányelv módosítása a szabályozott iparágakban nem bír túlzott jelentőséggel, inkább csak fogalmi tisztázást hajtott végre. A többi eddig nem liberalizált és ágazatilag nem is szabályozott iparágban (pl.víz- és csatornaszolgáltatás) számviteli szétválasztásra kötelezi a szolgáltatókat.
    - A keretszabály és határozat szabályrendszere kiegészítik egymást. A Keretszabály és Határozat célja egyértelműen az Altmark döntés nyomán megsokszorozódó bizottsági munkateher csökkentése, a fontos ügyek és szektorok illetve a Bizottság szempontjából nem fontos ügyek témák és szektorok elkülönítése.
    - A határozat azokat a tartalmi feltételeket határozza meg, amelyek alapján a Bizottság bizonyos ágazatokat (a kórházak, szociális ellátó intézmények, egyes tengeri és légi közlekedési szolgáltatók, repülőterek és kikötő ) illetve az éves forgalom (max. 100 millió €) és az általuk kapott ellentételezés (max. 30 millió €) alapján bizonyos vállalkozásokat *en bloc* mentesít a bejelentési kötelezettség alól. A határozat a mentesítéshez azt a formai

feltételt támasztja, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás „ellátási felelősségét” előzetesen hivatalos aktussal bízzák az érintett vállalkozásra. Ez újdonság és szűkítő feltétel az Altmark döntéshez képest, ahol ez a megszorítás még nem jelent meg, de a határozat nem mondja meg pontosan, hogy mitől minősül az aktus „hivatalosnak”. A határozat 10%-os túlkompenzációt még tolerál, és ezzel puhítja az Altmark-döntés kategórikus megfogalmazásait.

- A puhajogi természetű keretszabály célja annak meghatározása, hogy a határozat tartalmi feltételeit nem teljesítő illetve az egyéb puhajogi aktusok (pl. a közszolgáltatási műsorszolgáltatásra vonatkozó bizottsági közlemény) szerint nem mentesülő támogatások milyen feltételek esetén egyeztethetőek össze a közös piaccal az EKSZ 86. cikk (2). bekezdése alapján. A keretszabály ebben a körben nyilván az Altmark-feltételeknek mindenben meg nem felelő kompenzációkra vonatkozik, azzal, hogy ebben a körben részletezi és gyakorlatilag kodifikálja a 86. cikk (2) bekezdésére alapuló évtizedes bizottsági gyakorlatot, meghatározva illetve pontosítva a megbízás, a költségek és a bevételek fogalomrendszerét.
- A 2006. őszéig áttekintett joggyakorlatban nem merült föl olyan döntés, amely akár pontosította, akár módosította volna az Altmark döntés tartalmát. Az Altmark-döntés elfogadottsága általános, és azt nemcsak a Bíróság utólagos gyakorlata nem vonja kétségbe, de a Bizottság 2005-ös szabályozási csomagja is annak teljes elfogadását mutatja: aprópénzre váltja, részletes kifejti az Altmark-döntést. A számviteli szétválasztás kiterjesztése, az elszámolható/érvényesíthető költségek körének pontosabb meghatározása, az ésszerűen elvárható nyereség meghatározása, és a támogatási és a közbeszerzési szabályok közelítése is már napirenden van.
- A Bíróság előre mutató, de salamoni, és ilyen módon kompromisszumos döntése, a költségszámítás vonatkozásában a technikai részletkérdések közé („a szőnyeg alá”) söpörte a közszolgáltatás kompenzációjának egyes nehezebb kérdéseit. A Bíróság ugyanakkor ellenállt annak az erőteljes nyomásnak, amely teljes vagy az általa elfogadottnál jóval szélesebb körben mentesíteni kívánta a versenyszabályok alól a lényeges közszolgáltatásokat is nyújtó vállalkozásokat. Másrészt viszont a Bíróság döntése alapján a Bizottság 2005-ös határozata a 100 millió eurónál (jelenáron kb. 26 milliárd forintnál) kisebb forgalmú és 30 millió eurónál (jelenáron kb. 8 milliárd forintnál) kisebb kompenzációt kapó vállalkozásokat és két ágazatban illetve két közlekedési terület jelentős részében mentesítette a versenyszabályok egy része alól a hivatalos aktussal megbízott vállalkozásokat, ami szerintem számot tevően csökkentheti a Bizottság munkaterhét és jelentős engedménynek is tekinthető a folyamatokat ellenző önkormányzati, szakszervezeti és állami lobbik számára.

## MELLÉKLETEK

### 1. BIBLIOGRÁFIA

- Abbamonte, B.: Market economy investor principle: a legal analysis of an economic problem [1996] 4 ECLR 258. o.
- Abbamonte, B.: Competitors' rights to challenge illegally granted aid and the problem of conflicting decisions in the field of competition law ECLR v 18 Mar 1997. 87-93. o.
- Abbamonte, B.: Cross-subsidiation and Community Competition Rules: Efficient Pricing Versus Equity? In: ELRev 1998. vol. 23. No. 5. 414. o.
- Abdul, M.: Transportation cost subsidies: a criterion for policy to promote international trade Journal of World Trade Law v 18 May/June 1984. 224-34.o.
- Adamantopoulos, K.: Subsidies in external trade law of the EEC: towards a stricter legal discipline ELRev v 15 Dec 1990. 427-59.o.
- Agniau-Canel, E.: Les aides aux entreprises en difficulté et le droit communautaire in: COURRIER JURIDIQUE DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE SEPTEMBRE – OCTOBRE 2004 (N°29) [http://www.minefi.goukontrafr/notes\\_bleues/nbb/nbb284/etudecjfi.pdf](http://www.minefi.goukontrafr/notes_bleues/nbb/nbb284/etudecjfi.pdf)
- Aguilar, Baena A.: Eco-taxes in Spain European Environmental Law Review April 2000 vol 9 number 3 114-119.o.
- Aid Law: An Interim Balance, European Competition Law Review, vol. 20, no. 4, pp. 197-204
- Albers, M., Cabau, E., M.: EU Energy Law - Volume 2
- Hancher, L., Jones, C.W., Landes, V., van der Woude
- Aldestam, M.: 2005 EC state aid rules applied to taxes – an analysis of the selectivity criterion Iustus Förlag, Uppsala
- Alexander, Dean C.: The Export-Import Bank of the United States' battle against subsidized export credits Dickinson Journal of International Law v 9 Spring 1991. 267-91.o.
- Alexis, A.: La cour de justice précise les notions de ressources d'État et d'imputabilité à l'État: l'affaire Pearle B.V. in CPN 3/2004 24.o.
- Alexis, A.: L'arrêt Altmark Trans du 24 juillet 2003: La Cour de justice précise les conditions de financement des Services d'interet economique general In: CPN.Number 3- Autumn 2003.1-7.o.
- Alleman, -James; P.: The New Standard for Admissibility in European Community State Aid Actions after Cofaz', Fordham International Law Journal, 286-296.o. 1987
- Rappoport,-Paul-N; ALLIBERT B.& A.: La Commission applique pour la première fois la jurisprudence Altmark dans le domaine d'électricité in CPN 2004/1 83.o.
- SIKORA
- Allison, G & Zelikow, P.: Essence of decision 2. kiad. 1999. Addison-Wesley, Longman, New York.
- Amato, G.: Autorità semi- indipendenti e autorità di garanzia, in Rikontra Trim. Dir. Pubbl. 1997. 659.O.
- Amato, G.: Antitrust and the Bounds of Power: The Dilemma of Liberal Democracy in the History of the Market. Hart Publishing, Oxford, (1997.)
- Anastasia T.: EU Banking: State Aids in the EU Banking Industry 22 June 2002. <http://www.inter-lawyer.com/lex-e-scripta/articles/eu-banking-state-aid.htm>
- Andreoni, J. & Bergstrom T.: Do Government Subsidies Increase the Private Supply of Public Goods?', Public Choice 1995
- Andreou, C.: State Aid Control in Cyprus, European State Aid Law Quarterly, no. 1, pp. 27-30 2005.
- Andriessen, F.: The Role of Anti-Trust in the Face of Economic Recession: State Aids in the EEC , European Competition Law Review, pp. 340-350 1983
- Anestis, P.: Mavroghenis, S. and Drakakakis, S. (2004), Rescue and Restructuring Aid. A Brief Assessment of the Principal Provisions of the Guidelines, European State Aid Law Quarterly, no. 1, pp. 27-33
- Anestis, P., & D.: Rescue and Restructuring aid: a brief assessment of the principal provisions of the guidelines in ESTAL 1/2004 27-34.o.
- Mavroghenis, S.& Stamastis
- Applebaum,-Harvey- M.: The GATT, the WTO, and the Uruguay Round Agreements Act: understanding the fundamental changes Practising Law Inst., 1995. 912 o. Commercial law and practice course handbook series, no722 IB: 0872241963
- Schlitt,-Lyn-
- Arhold, C.: Suspension Orders in State Aid Cases – Is the Court Closing Pandora's Box again?, European State Aid Law Quarterly, no. 1, pp. 39-49 2003
- Armani, Enrico M.: One step beyond in the application of the essential facility theory CPN.1999. október no. 3. 15-18. o.
- Armstrong, J.: Compliance programmes. 3 ECLR 147. o.1995.
- Arrowsmith, S.: Public Procurement as an instrument of policy and the impact of market liberalization (1995) 111 Law Quarterly Review 235.o.;
- Arrowsmith, S.: The legality of 'Secondary' procurement policies under the Treaty of Rome and the Works Directive 1992 1 PPLR 408.o.;
- Artis, M. J., Lee, N.: The Economics of the European Union. Policy and Analysis. Oxford. 1994.
- Atanasiu, I.: State Aid in Central and Eastern Europe', World Competition, vol. 24, no.2, 257-283.o. 2001
- Atanasiu, I.: State Aid in Central and Eastern Europe , World Competition, vol. 24, no.2, pp. 257-283 2001
- Athassiou, L.: EC State Aid Law and Shipping', Revue hellénique de droit international, vol. 50, 403-433.o. 1997
- Atik, J.: Investment contests and subsidy limitations in the EC Virginia Journal of International Law v

- 32 Summer 1992. 837-69.o.
- AUBY, J.-F.: Les services publics en Europe, *Que Sais-je?*, n°3414, P.U.F., 1998
- Avanzata, T.: The Altmark Case - The European Commission satisfied with the Court of Justice's ruling 2003 UITP, Belgium <http://www.utp.fr>
- Axelrod, R.: The Evolution of Cooperation, Basic Books, New York.
- Bacon, K.: Differential Taxes, State Aids and the Lunn Poly Case', *ECLR*, vol. 20, no. 7, pp. 384-391 1999.
- Bacon, K.: The concept of state aid: The developing jurisprudence in the European and UK courts [2003] *ECLR* 2.o.
- Bacon, K.: Differential Taxes, State Aids and the Lunn Poly Case , *European Competition Law Review*, vol. 20, no. 7, pp. 384-391 1999
- Baden-Powell, G.: State Aid and State Interference: Illustrated by Results in Commerce and Industry, (London: Chapman and Hall) 1882
- Baistrocchi, P.A.: Can the Award of a Public Contract be Deemed to Constitute State Aid?, *ECLR*, pp. 510-517 2003.
- Balassa, B.: Subsidies and Countervailing Measures: Critical Issues for the Uruguay Round, World Bank Discussion Paper No. 55, (World Bank: Washington DC) 1989
- Balfour, J.: Air Transport - A community success story? *CMLR* 1994/5
- Balfour, J.: State Aid to Airlines: A Question of Law or Politics', *YEL.*, vol. 15, pp. 157-168 1995
- Balfour, J.: EC Policy on State Aid to Airlines Following 11 September 2001', *Air and Space Law*, vol. 27 no. 6, pp.398-405 2002.
- Barberá del Rosal, A.: The Multisectoral framework on regional aid for large investment projects: a mid-term review, *CPN* 2000, 33.o.
- Barberá del Rosal, A & Kleinheisterkamp, J.: Business taxation distorting the Common market – An important ruling on State aid by the Court of First Instance in *CPN* 2002/2. 61-64.o.
- Barcelo, J.: The Conceptual Framework for EEC Regulation of State Aids , in *The Italian Yearbook of International Law*: 1986-1987, vol. 7, pp. 50-79 1988
- Barrett, W.: Problems with State Aid to New or Expanding Businesses , *Southern California Law Review*, vol. 58, no. 4, p. 1019 1985
- Bartle, J.: The Fiscal Impact of Federal and State Aid to Large US Cities: An Empirical Analysis of Budgetary Response , *Public Budgeting & Finance*, vol. 15, no. 4, pp. 56-67 1995
- Bartosch, A.: Financing of Public Broadcasting and E.C. State Aid Law: An Interim Balance In: *ECLR* 1999 Volume 20 No 4 197-204.o.
- Bartosch, A.: The Relationship between Public Procurement and State Aid Surveillance: The Toughest Standard Applies?', *CMLR.*, vol. 39, no. 3, pp. 551-576 2002.
- Bartosch, A.: Much Ado about Nothing? In: *ESTAL* 1/2004 1.o.
- Bartosch, A.: Has the Commission Practice Applied Double Standard? In: *ESTAL* 3/2003 345.o.
- Bartosch, A.: The Financing of Public Broadcasting and E.C. State Aid Law: An Interim Balance In: *ECLR* 1999 Volume 20 No 4 197-204.o.
- Bartosch, A.: The Financing of Public Broadcasting and EC State 1999
- Bartosch, A.: The Relationship between Public Procurement and State Aid Surveillance: The Toughest Standard Applies? , *Common Market Law Review*, vol. 39, no. 3, pp. 551-576 2002
- Bartosch, A.: Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Rulings in Altmark and Chronopost, *European State Aid Law Quarterly*, no. 3, pp. 375-385 2003
- BAUBY, P.: Le service public, Paris, Flammarion, coll. Dominos, 2002.
- Baudenbacher, C.: A Brief Guide to European State Aid Law, (London: Kluwer Law International) 1997
- Baumol,-William J.: Having your cake: how to preserve universal-service cross subsidies while facilitating competitive entry *Yale Journal on Regulation* v 16 no1 Winter 1999. p. 1-17
- Bavasso, A.F.: Public Service broadcasting and State aid rules: between a rock and a hard place In: *ELRev* 2002 Volume 27 No 3.340-350.o.
- Bavasso, A.F.: Electronic Communications: A New Paradigm for European Regulation', in *CMLR.*, 2005, 87.o.
- Bazex, M.: L'appréhension des services publics par le droit communautaire in *Revue française de droit administratif* 1995, 295.o.
- BAZEX, M., BLAZY, S.: Aides des entreprises publiques, *Droit administratif*, 2002, n° 8, pp. 15-19
- Beers, C. van & van den Bergh, J.: Perseverance of Perverse Subsidies and their Impact on Trade and the Environment , Tinbergen Institute discussion paper TI 2000-05/3 2000
- Behboodi, - R.: Industrial subsidies and friction in world trade: trade policies or trade politics? Routledge, 1994. 215 p. IB: 0415111137
- Bell, J.: The Concept of Public Service under Threat from Europe. An Illustration from Energy Law, in *EPL.*, 1999, 189.o.
- BELL, J.: L'expérience britannique, *Actualité juridique – Droit administratif*, 20
- Bello,-Judith-Hippler; Holmer,-Alan- F.: Subsidies and natural resources: Congress rejects a lateral attack on the specificity test *The George Washington Journal of International Law and Economics* v 18 1984. p. 297-329
- BELLOUBET-FRIER, N.: Service public et droit communautaire, in *Actualité juridique Droit administratif*, 1994. 270
- Bentley, P.: State Aid: Subsidies and Complaints , *European Business Law Review*, pp. 91-96 1990
- Bergsten, F. C.: America and Europe: Clash of the Titans? *Foreign Affairs*, 78. köt. 2. szám, 1999. március-április 20-34. o.
- Berlin, D.: L'adoption du régime des entreprises publiques aux normes internationales et communautaires in: *RTDE*. 232. o. 1983
- Bernitsas, A.: State aids and public undertakings in State Aid: Community law and policy (Harden ed., 1993) 110-123.o.
- Bevis, W.: State aid control – The rule of law or Governance by Guideline paper to European Community Studies Association Biennial Conference May 29 1997, Seattle, Washington

		USA
Bhaskar,	K.:	Innovation in the EC Automotive Industry: An Analysis from the Perspective of State Aid Policy, (Luxembourg: OOEPC) 1988
Bieling, Hans-Jürgen; Steinhilber	J.:	Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster (2000)
Bilal, S. & Nicolaides	Ph.:	Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice, European Institute of Public Administration, (Maastricht: EIPA) 1999
Bishop,	S.:	State aids: Europe's spreading cancer [1995] ECLR 331.o.
Bishop,	S.:	Price Discrimination under article 86: Political Economy in the European Court. 44 MLR 282. o. (1981)
Bishop,	S.:	The European Commission's Policy Towards State Aid: A Role for Rigorous Competitive Analysis , European Competition Law Review, vol. 18, no. 2, pp. 84-86 1997
Blum, F & Logue	A:	State monopolies under EC Law, Wiley 1998.
Bøegh Hendriksen,	U.:	Anti-competitive State Measures in the European Community: An Analysis of Decisions of the European Court of Justice, (Copenhagen: Handelshøjskolens Forlag) 1994
Boger, William	H.:	The United States-European Community agricultural export subsidies dispute Law and Policy in International Business v 16 1984. p. 173-238
BORGA J., SERRA	A.:	Les services publics en Espagne, in: QUIN (C.), JEANNOT (G.), (dir.) Un service public pour les européens?, Diversité des traditions et espaces de convergence, Ministère de l'équipement des transports et du logement, La Documentation française, Paris, 1997.
Bork,	R.:	The Antitrust Paradox: A Policy at War With Itself. Maxwell MacMillan International, Oxford, (1993)
Born, Georgina Prosser	T.:	Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service and the BBC's Fair Trading Obligations, The Modern Law Review, Vol. 64 No.5, pp.657 – 687 2001
Boronckers, M. & von der Vlies,	R.:	The European Court's Preussen Elektra Judgment: Tensions between EU principles and national renewable energy initiatives ECLR v 22 no10 Oct 2001. p. 458-469
BOUCHER-HEDENSTROM	F.:	Les services publics en Suède, in: QUIN (C.), JEANNOT (G.), (dir.) Un service public pour les européens?, Diversité des traditions et espaces de convergence, Ministère de l'équipement des transports et du logement, La Documentation française, Paris, 1997.
Bovis	C.:	Financing service of general interest, public procurement and state aid 2004 Columbia Journal of European law vol 10. 419-444.o.
Bovis	C.:	Public service obligations in the transport sector: the demarcation between state aids and services of general interest under EU Law 2005 EBLR 1329-1347.o.
Boyd, A & Teal,	J:	Interpreting the Altmark decision – the challenges from a private practitioner's perspective 9-10.o. Mcgrigors 2004. május 31.
BRACONNIER	S.:	Droit des services publics, PUF, Thémis, Droit public, 2003.
Bradbury,	K.:	State Aid to Offset Fiscal Disparities Across Communities , National Tax Journal, vol. 37, p. 151 1984
Brendan,	M.:	WHAT IS PUBLIC ABOUT PUBLIC SERVICES?, Public World, London Commissioned by the World Bank as a background paper for the World Development Report, 2004, Making Services Work for Poor People
Brownlie,	I:	Principles of public international law OUP fourth edition 1990
Buckley, N. & S.	M.:	Subsidizing Public Inputs , Department of Economics working paper series 1999-11, McMaster University, Canada 1999
Mestelman & Shehata	J.-L.:	Exclusive Rights and State Monopolies Under EC Law (OUP, Oxford, 1999).
Buendia Sierra,	J.-L.:	Libéralisation et interventions étatiques Application de l'article 90 du Traité CE – Résumé des développements les plus récents, premier semestre 1997, CPN.vol. 3, No 2, 1997 Nyár, 40. o.
Busom,	I.:	An Empirical Evaluation of the Effects of R&D Subsidies , Burch Center Working Paper No. B99/05, University of California, Berkeley 1999
Cambas, Martha, Graper Elke, Moser, Stefan, Simon, Yvonne & Sölter	A.:	German Landesbanken: Recovery of more than €3 billion plus interest CPN No.1. 2005 108-110.o.
Campbell, A. & J. Rowley & Wavermann,	L.:	International Mergers and State Aid: What Should Competition Policy Do About Industrial Policy? , Konjunkturpolitik: Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung , vol. 40, no. 3-4, pp. 409-435 1994
Cananea,	D.:	Administration guidelines: the policy guidelines of the Commission in the field of state aids'' in State Aid: Community law and policy (Harden ed., 1993) 61-75.o.
Canas,-Rafael-E; Scharf-T.	E.:	Credit insurance for exports and the General Agreement on Tariffs and Trade ILSA Journal of International and Comparative Law v 3 no1 Fall 1996. p. 173-6
Capantini,	M.:	Il servizio universale e le sue modalità di finanziamento. La soluzione dei fondi di compensazione, in Rikontra It. Dir. Pubbl. Com., 2003, p. 99.
Caputi,	G.:	Servizi pubblici ed aiuti di Stato nella giurisprudenza comunitaria. Ad ogni onere corrisponde una contropartita considerevole? In Rikontra It. Dir. Pubbl. Com., 2004, 823.o.
Carlson, Scott	-N :	The Montreal Protocol's environmental subsidies and GATT: a needed reconciliation Texas International Law Journal v 29 Spring 1994. p. 211-30
Caroline BOESHERTZ, Thibaut KLEINER, Gwenaelle NOUET, Sandro SANTAMATO & PESARESI	N.:	Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling in CPN 2004/1 17.o.

CAVALLO,	S.:	The Multisectoral Framework 2002: new rules on regional aid to large investment projects in CPN 2004/1 78.o.
CEEP-CIRIEC		Services of General Economic Interest in Europe: Regulation, CENTRE EUROPEEN DES ENTREPRISES A PARTICIPATION PUBLIQUE (C.E.E.P.), in "Europe, concurrence et service public", sous la direction de Y. Moreau et J. Fournier, Ed° Masson/Armand Colin, 1995
CHARBIT	N.:	Le droit de la concurrence et le secteur public, L'Harmattan, 2002.
Chard, J.S.& Macmillan	M.J.	Sectoral Aid and Community Competition Policy: The Case of Textiles', Journal of World Trade Law, 132 1979
Chari, R. & Cavatorta,	F.:	Economic Actors Political Activity in Overlap Issues : Privatisation and EU State Aid Control , West European Politics, vol. 25, no. 4, pp. 119-142 2002
CHAVRIER, H., Honorat, E., de BERGUES	G.:	Actualité du droit communautaire, AJDA 1997,
CHEROT	J.-Y.:	Les aides d'Etat dans les Communautés européennes, Economica, 1998.
CHEVALLIER	J.:	Le service public, PUF, Que-sais-je?, 2003.
Cini,	M.:	From Soft Law to Hard Law?: Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime, European University Institute/ Robert Schuman Centre working paper no. 35, (Florence: EUI) 2000
Cini, Michelle & McGowan	L.:	Competition policy in the European Union MacMillan 1998 Clark,-Hunter-R; Bogran,-Amy; Claus-Dieter Ehlermann: state aid control in the European Union: success or failure 18 Fordham Int'l L.J. 1212 1994-1995
Clements, B. & H. Rodriguez & Schwartz,	G.:	Economic Determinants of Government Subsidies , a Working Paper of the International Monetary Fund, wp/98/166 1998
Clements, B. & R. Hugounenq & Schwartz,	G.:	Government Subsidies - Concepts, International Trends, and Reform Options , a Working Paper of the International Monetary Funds, wp/95/91 1997
Coase,	R.:	The Lighthouse in Economics, Journal of Law and Economics, 1974.
Coates,	K.:	Commission Notice on the Application of the Competition Rules to Access Agreements in the Telecommunications Sector, CPN., No. 2, 1998 június, 45 o.
Coccia,	M.:	Settlement of disputes in GATT under the Subsidies Code: two panel reports on E.E.C. export subsidies Georgia Journal of International and Comparative Law v 16 Winter 1986. p. 1-44
Cohn, E. & Millman,	S.:	Economics of State Aid to Education, (Lexington, Mass: Lexington Books) 1974
Collie,	D.:	Prohibiting State Aid in an Integrated Market: Cournot and Bertrand Oligopolies with Differentiated Products, Journal of Industry, Competition and Trade 2, 215-231. 2002
Collie,	D.:	State Aid in the European Union: The Prohibition of Subsidies in an Integrated Market', International Journal of Industrial Organization, vol.18, no. 6, pp. 867-884 2000.
Collie,	D.:	Trade Liberalisation and State Aid in the European Union , in C. Milner & R. Read (eds.), Trade Liberalisation, Competition and the WTO, (Aldershot: Edward Elgar) 2003
Collins,	A.:	Is the regulation of state-aid a necessary component o fan effective competition law framework? 2005 EBLR 379-420.o.
COMMUNIER	J.-M.:	Le droit communautaire des aides d'Etat, LGDJ (coll. « Systèmes ») 2000.
Cooke,	S.:	How State Aid Boosts the Airlines , Management Today, vol. 04, pp. 38-45 1993
Coppenholle,	K.:	State aids Guidelines on state aid for undertakings in deprived urban areas Boden de Bandt de Braw Jeantet Lagerlöf & Uria European Community law News 1997/3 6.o.
Coppieters,	S.:	The financing of public service broadcasting in: The law of State aid in the European Union ed: Bioni, Eechout, Flynn OUP 2003
Costas-Centivany, Cynthia	M.:	Deregulation of air transport in Spain: E.E.C. subsidies vs. free competition The Journal of Air Law and Commerce v 62 Feb/Mar 1997. p. 767-89
Cownie,	F.:	State Aids in the Eighties , European Law Review, pp. 247-267 1986
Cram,	L.:	Policy-making in the European Union, Routledge,(1997)
CREW,	M.A.:	Competition and the Regulation of Utilities, Kluwer Academic
Crome, S & Sölter	A.:	Conditional decisions and EC State aid law: (2004) 55-57. o.; The MobilCom case CPN.2004 NUMBER 3 AUTUMN
Cross-subsidization and Community Competition Rules: Cunningham,	R.-O.:	Efficient pricing versus equity? ELR Vol. 23 No. 5. 1998 oktober, 414-433. o.
		Commentary on the first five years of the WTO Antidumping Agreement and Agreement on Subsidies and Countervailing Measures Law and Policy in International Business v 31 no3 Spring 2000. p. 897-905
D'Sa,	R.:	European Community Law on State Aid, (London: Sweet & Maxwell) 1998.
D'Sa,	R.:	When is Aid not State Aid?: The Implications of the English Partnerships Decision for European Competition Law and Policy, ELRev, vol. 25, no. 2, pp. 139-156 2000
Dashwood,	A.:	Control of State Aids in the EEC: Prevention and Cure under Article 93', CMLR., vol. 12, pp. 43-58 1975.
Dashwood,	A.:	Preliminary Rulings on the EEC State Aid Provisions, ELRev, vol. 43 1977.
Dassese,	M.:	State Aid and Banking Activities: The Impact of European Community Law, Butterworths journal of international banking and financial law, vol. 12, no. 3, pp. 99-102 1997
Davezies, L & Wishlade	F.:	Regional Aid Control After 2006: the Forces of Change. EoRPA Paper 03/03,
Davidow,	J.:	Hegemony with a vengeance: U.S. trade law attacks on foreign government equity participation in exporting enterprises Columbia Journal of Transnational Law v 24 1986. p. 279-310



Davies, Davies, de Streeck, A., Queck, R. & Vernet,	G.: P.: P.:	Competition, freemovement and consumers of public services EBLR vol 17. 2006 95-104.o. Market integration and social policy in the Court of Justice [1995] I.L.J. Vol. 24. 49.o. Le nouveau cadre réglementaire européen des réseaux et services de communications électroniques', in Cahiers de droit européen des réseaux et services de communications électroniques', in Cahiers de droit européen, 2002, 243.o.
de Vries,	S.:	Public Service, Diversity and Freedom of Expression and Competition Law ERA Forum: 2005-1
Defraigne,	P.:	Opinion - EU New Regulatory Framework -- Is it working? 2005, ECLR vol. 26, issue 11, p. 597-600
Del Duca, P. & Mortillaro	D.:	The Maturation of Italy's Response to European Community Law: Electric and Telecommunication Sector Institutional Innovations', in Fordham International Law Journal, 23 (2000), 536.o.
della Cannea,	G.:	The Regulation of Public Services in Italy, in International Review of Administrative Science, 2002, 73.o.
Depypere Stefaan and Tigchelaar	N:	The Commission's state aid policy on activities of public service broadcasters in neighbouring markets In: CPN.Number 2-Summer 2004 19-22.o.
Depypere, Stefaan; Broche, Jerome & Tigchelaar,	N.:	State aid and broadcasting: state of play, In: CPN.Number 1- Spring 2004. 71-73.o.
Devroe,	W.:	Privatizations and Community Law: Neutrality versus Policy (1997) 34 CMLRev 267.o.
Dias,	P.:	Existing state aid in the acceding countries in CPN 2004/2 17-18.o.
Didier,	P.:	WTO trade instruments in EU law: commercial policy instruments : dumping, subsidies, safeguards, public procurement Cameron May, 1999. 844 p. IB: 1874698279
Díez Estella,	F.:	Abusive Practices in the Postal Services? 2006, ECLR vol. 27, issue 5, p. 228-240
Dischendorfer, M & Stempowski,	M.:	The interplay between EC rules on public procurement and state aid [2002] 11 PPLR 3, NA 47-52.o.
Dixit, A. & Kyle	A.:	The Use of Protection and Subsidies for Entry Protection and Deterrence , American Economic Review, pp. 139-152 1985
Dixon,	J.:	Nature conservation and trade distortion: green box and blue box farming subsidies in Europe Golden Gate University Law Review v 29 no3 Spring 1999. p. 415-43
Dobson,	A.:	Flying in the face of competition, The policies and diplomacy of Airline Regulatory reform in Britain, the USA and the EC 1968-94. Avebury Aviation, Aldershot 1995
Dohms, R. & Levasseur	C.:	Commentaire des arrêts de la Cour du 23.10.97 relatifs aux monopoles d'importation et d'exportation de gaz et d'électricité, CPN.(1998) february no. 1, 18-25.o.
Dominick,	M.:	Countervailing State Aids to Steel: A Case for International Consensus , Common Market Law Review, pp. 355-403 1984
Donaghue,	J.:	Suffering from State Aid , Air transport world, vol. 31, no. 9, p 5 1994
Dony-Bartholme,	M.:	La notion d'aide d'Etat in: IX CDE 3-4. 399-415. o.
D'Sa,	R-M:	European Community law on state aid Sweet & Maxwell, 1998. lviii, 472 p. IB: 0421545801
Dutton,	W.:	Federal and State Aid as Related to Planning , AIA Journal, vol. 35, no. 3 1961
Edward, D.,& Hoskins,	M.:	Article 90: Deregulation and EC Law, 32 CMLRev (1995), 157. o.
Edwards,-Robert-H., Jr; Lester, Simon	N.:	Towards a more comprehensive World Trade Organization agreement on trade related investment measures Stanford Journal of International Law v 33 Summer 1997. p. 169-214
Ehle,	D.:	State Aid Regulation under the U.S. Antitrust State Action Doctrine and under EC Competition Law: A Comparative Analysis, ECLRRev, vol. 19, no. 6, pp. 380-396 1998
Ehlermann,	C.-D.:	State Aid Control in the European Union: Success or Failure?, Fordham International Law Journal, vol. 18, no. 4, pp. 1212-1229 1995
Ehlermann,	C.-D.:	European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aid', (Hart Publishing) 2001.
Ehlermann,	C.-D.:	The Contribution of EC Competition Policy to the Single Market. 29 CMLRev 257. o. (1992.)
Ehlermann,	C.-D.:	State aids under European Union competition law Fordham International Law Journal v 18 Dec 1994. p. 410-36
Erbas, S. & Sayers	Ch.:	Can a Shorter Workweek Induce Higher Employment? Mandatory Reductions in the Workweek and Employment Subsidies, a Working Paper of the International Monetary Fund, wp/99/144 1999
Esplugas,	P.:	Le service public, 2nd edition, Paris, 2002, 101.o.
European Commission		Competition Rules in the EEC and the ECSC Applicable to State Aids, (Luxembourg: OOEPEC) 1987
European Commission		The Measurement of the Aid Element of State Acquisitions of Company Capital Evolution of Concentration and Competition, (Luxembourg: OOEPEC) 1987
European Commission		Competition Law in the European Communities: Volume II: Rules Applicable to State Aids, (Luxembourg: OOEPEC) 1990
European Commission		Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy , European Economy, vol. 1991, no. 48, pp. 7-114 1991
European Commission		State Aid , European Trends: A Quarterly Review, no. 9 p. 22 1995
European Commission		Reports of Commission Decisions relating to State Aid: 1973-1995, (Luxembourg: OOEPEC) 1996
European Commission		Competition Law in the European Communities: Volume IIB: Explanation of the Rules Applicable to State Aid, (Luxembourg: OOEPEC) 1997
European Commission		Competition Law in the European Communities: Volume IIa : Rules Applicable to State Aid, (Luxembourg: OOEPEC) 1999
European Commission		State Aid and the Single Market, (Luxembourg, OOEPEC) 1999
European Commission		Community Rules on State Aid: Vade-mecum, (Luxembourg, OOEPEC) 2000

- European Public Law Centre  
Evans, A.: Introduction to Competition and State Aid Law of the European Union, (London: Esperia Publications) 1998  
Evans, A.: Privatisation and State Aid control in EC law. ECLR (ECLR) 1997/4;  
Evans, A.: European Community Law of State Aid, (Oxford: Clarendon 1998), 'Law, Policy and Equality in the European Union: The Example of State Aid Control', ELRev, vol. 23, no. 5, pp. 434-451 1997
- Evans, A.: EC Law of State Aid (Oxford series of EC law, Clarendon Press, Oxford 1997)  
Evans, A.: Privatisation and State Aid control in EC law. ECLR (ECLR) 1997/4  
Evans, A.: Contextual Problems of EU Law: State Aid Control under the European Agreements, European Law Review, vol. 21, no. 4, pp. 263-279 1996
- Evans, A.: Law, Policy and Equality in the European Union: The Example of State Aid Control, European Law Review, vol. 23, no. 5, pp. 434-451 1998
- Evans, A. & Martin, S.: Socially acceptable distortion of competition: Community policy on state aid in: (1991) 16 ELR 79-111. o.
- Fabrice Claireau, S.: SERVICES D'INTERET (ECONOMIQUE) GENERAL - SERVICES PUBLICS in: Dictionnaire juridique de l'Union européenne (sous la direction d'Ami Barav et Christian Philip) fdkontrauniv-lyon3.fr/mini\_site/cee/Dico/SIEG.pdf  
Rodrigues
- Faull, J. & Nikpay A.: The EC Law of Competition, Oxford University Press, 1999  
Ficzere, L.: Államgazgatási jog, Bp. Osiris 2001.  
Fingleton, John Ruane V.: A Study of Market Definition in Practice in State Aid Cases in the EU. 14 December 1998 europa.eu.int/comm/enterprise/ library/lib-competition/libr-competition.html  
Frances and Ryan  
Fleischer T.: COMMENTS ON SERVICES OF GENERAL INTEREST AND TERRITORIAL AND SOCIAL COHESION [www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf04/SGI-TEPSA\\_041104.pdf](http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf04/SGI-TEPSA_041104.pdf)
- Flynn, J.: Commission Communication on Cumulation of Aids, ELRev, p. 130 1985  
Flynn, J.: Can Misapplication of a Fiscal Measure constitute State Aid?, ELRev, p. 232 1986  
Flynn, L.: Permissible Public Intervention in Markets and Substantive EC law on State Aid', Irish Law Times, vol. 20, no. 6, pp. 87-91 2002
- Flynn, J.: State Aid and Self-help, European Law Review, p. 297 1983  
FOLDVARY F.: Public Goods and Private Commodities – The Market Provision of  
Fournier, J.: La teoria francese del servizio pubblico ed il diritto comunitario, in I servizi a rete in Europa, edited by E. Ferrari, Milan, 2002,
- Frazer, T.: The New Structural Funds, State Aids and Interventions on the Single Market, European Law Review, pp. 3-19 1995
- Frédéric L. & Vallery A.: European Court clarifies application of State Aid rules to State financing of public service obligations, Wilmer, Cutler & Pickering attorneys. 2003
- Frédéric, B.: La filialisation des services financiers de la Poste: une application concrète de la jurisprudence Chronopost CPN No.1. 2006 89-92.o.
- Freeman J.: EXTENDING PUBLIC LAW NORMS THROUGH PRIVATIZATION Harvard Law Review vol 16, 2003 1286-1291.o.
- FRIEDERISZICK, M.: Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies — Lessons Learned from the German Landesbanken Cases CPN.2006 NUMBER 1 SPRING <http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/105.o>.  
Hans W. & TRÖGE,
- Friedlander, L.: Lamenting the disappearance of pragmatism: subsidies law after the Uruguay Round Revue de Droit Université de Sherbrooke v 25 1994/1995. p. 287-316
- Frühling, P.: The Dissuasive 'One Time, Last Time' Principle Applied to European Airlines State Aid Control, Air and Space Law, vol. 27, no. 2, pp. 135-150 2002
- Furse, M.: The Role of Competition Policy: A Survey. 4 ECLR 250. o. (1996.)  
Galand, C.: Flemish Region authorized to participate in the capital increase of R&D company OCAS CPN No.1. 2005 103-104.o.
- Galand, C. & Marteil, E.: Commission authorizes restructuring aid to Alstom under conditions CPN 2004/3 15.o.;  
E. & Bacchiega, A. & Malbo, F. & Valle
- Gambaro, E., Nucara, P.: Pearle: so much Unsaid! ESTAL, no. 1, pp. 3-15 2005.  
A,
- Ganz, G.: Government and Industry. The Provisions of Financial Assistance to Industry and its Control, (Abingdon: Professional Books) 1977
- Garcia J.-A. & Neven D.: State Aid and Distortion of Competition, a Benchmark Model HEI Working Paper No: 06/2005 [http://hei.unige.ch/sections/ec/pdfs/Working\\_papers/HEIWP06-2005.pdf](http://hei.unige.ch/sections/ec/pdfs/Working_papers/HEIWP06-2005.pdf)
- Gencarelli B.: E la nave va: développements récents de la politique des aides d'Etat à la construction navale in CPN 2004/1 74.o.
- Genoud C.: Libéralisation et régulation des industries de réseau, Revue 2004.  
Gerber, D.J.: Law and Competition in Twentieth Century Europe Protecting Prometheus. Clarendon Press, Oxford (1998)
- Giannakopoulos, T.: The Right to Bring an Action before the European Courts against the Various Decisions of the Commission in State Aid Cases, World Competition, vol. 23, no. 3, pp. 81-102 2000.
- Giannakopoulos, T.: The Right to be Orally Heard by the Commission in Antitrust, Merger, Anti-dumping/Anti-subsidies and State Aid Community Procedures', World Competition, vol. 24, no. 4, pp. 541-569 2001
- Gilchrist, J. & Deacon D.: Curbing Subsidies, in P. Montagnon (ed.), European Competition Policy, (London: Printer), 31-51 1991
- Gilmour, D.: The Enforcement of Community Law by the Commission in the Context of State Aids: The Relationship between Article 93 and 169 and the Choice of Remedies, CMLR., p. 63 1981
- Glowicka, E.: Rescue and Restructure Subsidies in the European Union Social Science Center Berlin (WZB) Reichpietschufer 50, 10785 Berlin May 13, 2005 JEL Classification: F13, L13, L52.

Goetz,-Charles-J;	S:	Government precommitment to tax incentive subsidies: the impact of United States kontra Winstar Corp. (116 S. Ct. 2432 (1996)) on retroactive tax legislation The American Journal of Tax Policy v 14 Spring 1997. p. 1-34
Granet,-Lloyd	S.:	Tax subsidies: one-time vs. periodic. An economic analysis of the tax policy alternatives Tax Law Review v 49 Winter 1994. p. 305-47
Goldberg, Daniel	C.:	Concept of Selectivity Criterion in State Aid. Definition Following the Adria-Wien Judgement – Measures justified by the “Nature of General Scheme of a System”, ECLRev, pp. 543-549 2003
Goldberg,-Daniel	S.:	Case C-379/98 Presussen Elektra AG. V. Schelswag AG. 38 no.4. August CMLRekontra 991-1010. o. (2001)
Golfinopoulos,	R.:	European Community perspective of production subsidies and controls Drake Law Review v 37 1987/1988, p. 231-9
Goossens A.;	G.:	EC competition law. Clarendon Press, Oxford 1998
Emmerechts	D.:	An example of the application of State aid rules in the utilities sector in Italy”, Competition Policy
Gottlieb,-Richard-S;	K.:	Institutional Rigidities and European State Aid Control, European Competition Law Review, no. 6, pp. 322-331 2004
Steger, Gotzen	E.:	Services of general economic interest in the state aids regime: proceduralisation of political choices in EPL., vol 11, Issue 3 2005 429-461.o.
Goyder, D.	A de:	Commission Communication on state aid Boden de Bandt de Braw Jeantet Lagerlöf & Uria European Community law News 1997/4. 13-14.o.
Grespan,	F.:	Economies through transparency Working Paper "ORGANIZING VISIONS: THE AMBIVALENCE OF TRANSPARENCY IN SCIENCE, TECHNOLOGY, AND POLITICS" Presented at “Organizing Visions” Workshop, Cornell University (April 19-21, 2002)
Groeteke, F. & Heine,	B.:	Exploring the Reference Paper on Regulatory principles <a href="http://www.law.mcgill.ca/institutes/csri/paper-guermazi-reference.php3?printversion=1">http://www.law.mcgill.ca/institutes/csri/paper-guermazi-reference.php3?printversion=1</a>
Gromnicka,	S.:	Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers, (Washington: IMF) 2000.
Groot,	Y.:	State Aid Control in Malta, EStAL European State Aid Law Quarterly, no. 4, pp. 591-593 2004
Grossman, Emiliano	L.:	State Aids and Judicial Control in the European Community , European Competition Law Review, pp. 134-150 1994
Luque, Emilio	L.:	EC State Aid Law and Policy and Issues of Evidence, in S. Prechal & L. Hancher, Europees bewijsrecht: een verkenning, (Deventer: Kluwer) 2001
Muniesa	P.J.:	EC State Aids, (London: Chancery Law Publishing) 1993
Guermazi,	P.J.:	EC State Aids. (2nd ed Sweet and Maxwell, London 1999)
Gupta,	L.:	Final Conclusion from the Commission’s Perspective In: New Developments in European State Aid Law Institute, Proceedings of the Experts’ Forum, held in Brussels 19 June 2003, 48.o.
Haber,	S.:	The Coming of Age of EC State Aid Law: A Review of the Principal Developments in 2002 and 2003, ECLRev, no. 4, 202-233 2004.
Hancer,	H.:	The WTO ruling on foreign sales corporations: costliest battle yet in an escalating trade war between the United States and the European Union? Minnesota Journal of Global Trade v 10 no2 Summer 2001. p. 291-321
Hancher,	I.:	The Approach of English Law to State Aids to Enterprise, ECLRev, vol. 11, pp. 100-110 1990
Hancher, L. & T. Ottervanger & Slot	I.:	State Aid: Community Law and Policy, Trier Academy of European Law, (Cologne: Bundesanztieger) 1993
Hancher, Leigh & Ottervanger, Tom & Slot,	J.:	State Aid: Community Law and Policy , The International and Comparative Law Quarterly, vol. 44, no. 3, p. 731 1995
Hankin,	Z.:	State Aid Control in Hungary, European State Aid Law Quarterly, no. 4, pp. 585-589 2004
Hansen, M. van	Enikő:	Bizottsági közlemény a közszolgálati média részére nyújtandó állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazásáról PM TVI 2002. április 37.o.
Ysendyck, A. Zühlke	D.:	(State aid) EU - rules on State aid do not allow for export aid CPN., No 2 summer (2003) 82.o.
Hanson,	K.:	State Participation as State Aid under Article 92 of the EEC treaty: The Commission's Guidelines, CMLR., vol. 23, pp. 111-133 1986
Harden,	M.:	State aid rules and public funding of broadband CPN No.1. 2005 8-15.o.
Harden, I. & Flynn	A.:	The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork. In: Journal of European Public Policy 3: 2 June 1996, 149-167.o.
Hargita, E. & Remetei	A.:	Public-interest services revisited in: Journal of European Public Policy Volume 9, Number 6 / December 01, 2002 995 – 1019
Filep,	R.:	Commission’s suspension injunction against illegal tax exempt fund in Greece CPN.2006 NUMBER 1 SPRING 102.o.
Havasi Bóta	F.:	Köszolgáltatások fogyasztása és finanszírozása in Hetesi E. (szerk) 2002 a Köszolgáltatások marketingje és menedzsmentje SZTE GK Közleményei 2002 JATEPRESS, szeged 50-63.o.
Heinisch,	Z.:	Köszolgáltatások szervezése és igazgatása MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZET 2002.
Helingman,	M.:	State Aid and Industrial Characteristics , Applied economics, vol. 12, no. 4, p. 413 1980
Hencsey		
Héritier		
Héritier,		
HORÁČEK,		
Horváth		
Horváth M.,		
Kökényessi & Pitti		
Howard, D. & N.		

- Dorward, C. Driver & Topple,  
Hultkrantz, L.: A fresh start on universal-service policy Department of Economics, Informatics and Statistics, Örebro University, SE-701 82 Örebro, Sweden (kézirat)
- Hume, D.: Essays, moral, political and literary - Indianapolis, 1985. ISBN 0-86597-056-4;
- Hume, D.: Értekezés az emberi természetről, Budapest: Gondolat, 1976 (Bence György fordítása);
- Hume, D.: Tanulmány az erkölcs alapveiről, Budapest: Osiris, 2003 (Miklósi Zoltán fordítása)
- Ichikawa, Y.: The tension between competition policy and state intervention: the EU and US compared ESTAL 4/2004 555-573.o.
- Ichikawa, Y.: The Tension between Competition Policy and State Intervention: the EU and US Compared, ESTAL, no. 4, pp. 555-571 2004.
- Inotai, A.G.: The treatment of captive sales in the electronic communications sector, with special view to the New Regulatory Framework for electronic communications 2005, ECLR vol. 26, issue 9, p. 491-499
- Ioannis, G. & Reiner, M.: State Aid Control in the European Union - Rationale, Stylised Facts and Determining Factors , Intereconomics, vol. 36, no. 6, pp. 289-297 2001
- Jameson, P.-W.: The administration of the U.S. countervailing duty laws with regard to domestic subsidies: where it's been, where it is, where it may go Syracuse Journal of International Law and Commerce v 12 Fall 1985. p. 59-124
- Jans, J.: State Aid and Articles 92 and 93 of the EC Treaty: Does the Polluter really pay?, European Environmental Law Review, vol. 4, no.4, pp.108-191 1995
- Janssen, S.: Services of General Economic Interest, State Aid, and Public Procurement. Journal of Network Industries, 5(2), 139-163. 2004.
- Janssen, S.: Financing services of general economic interest TILEC DISCUSSION PAPER DP 2003-15 (2003) <http://www.tilburguniversity.nl/tilec/publications/discussionpapers/2003-015.pdf>
- Jaros, K. & Ritter, N.: Pleading Legitimate Expectations in the Procedure for the Recovery of State Aid, ESTAL, no. 4, pp. 573-583 2004.
- Jaspers, M.B.: Emergency Aid. An Analysis of the Commission s Practice with Regard to Article 82 (2) (b) EC Treaty in Particular in the Light of the Air Transport Insurance Cases Post September 11, European Competition Law Review, no. 9, pp. 546-557. 2004
- Jenny, F.: Competition and State Aid Policy in the European Community , Fordham International Law Journal, vol. 18, no. 2, pp. 525-554 1994
- Jestaedt, T. & T. Ottervanger, European Parliament, & Cutsem, Joerges, J-P.: Application of EC State Aid Law by the Member State Courts, (Luxembourg: OOPEC) 1999
- Joerges, C.: The challenges of Europeanization in the realm of private law: a plea for new legal discipline Duke Journal of Comparative and International law vol 14: 149 2004.
- Johnston, A.: A.C. Johnston, 'Unbundling legal questions for the future – EC Law constraints and prospects' Berlin, 8 October 2005 [http://www.wip.tu-berlin.de/typo3/fileadmin/documents/infraday/2005/papers/johnston\\_unbundling\\_legal\\_questions.pdf](http://www.wip.tu-berlin.de/typo3/fileadmin/documents/infraday/2005/papers/johnston_unbundling_legal_questions.pdf)
- Jour-Schröder, A.: The application of the EC-State Aid Rules in the central and eastern European countries, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, vol. 7, no. 24, pp. 741-747 1996.
- Kállai H. & Kende, T.: Lenni vagy nem lenni: az 1400/2002. számú bizottsági rendelet és hatása a gépjármű-forgalmazás piacán *Európai Jog* 2004. IV. évf. 3. szám 30-39.o.
- Kallaugher J, Venit S.: Essential Facilities: Comparative Law Approach, Fordham Corp. Law Institute (1994), 315. o.
- Kämmerer, J.A.: Strategien zur Daseinsvorsorge – Dienste im allgemeinen Interesse nach der „Altmark“ – Entscheidung des EuGH', in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2004, 28.o.
- Kaserman,-David -L; Mayo,-John- W: Cross-subsidies in telecommunications: roadblocks on the road to more intelligent telephone pricing Yale Journal on Regulation v 11 Winter 1994. p. 119-47
- Kaul, T.: The elimination of export subsidies and the future of net-food importing developing countries in the WTO Fordham International Law Journal v 24 no1/2 Nov/Dec 2000. p. 383-409
- Kende, T.: A megmentési és szerkezetátalakítási támogatások uniós szabályozásának reformja *Európai Jog* 2005/5 9-17.o.
- Kende, T.: A közüzemek szabályozása az Európai Unióban in: Bevezetés az Európai Unió politikáiba KJK 2005 207-302. oldal
- Kende, T.: Állami támogatások in: Bevezetés az Európai Unió politikáiba KJK 2005 207-302. oldal
- Kende, T.: Az állami támogatások problémája a közösségi jogban, a magyar jogban és a kettő harmonizációja az Európai Megállapodás alapján. "A Magyar-EK Társulási Megállapodás végrehajtása: jogi és szabályozási kérdések" című projekt anyagai 6. Füzet OMIKK, Budapest, 1994
- Kende, T & Szűcs Kennedy, K.C: Bevezetés az Európai Unió politikáiba KJK 2005 1360 oldal
- Keppenne, J.-P.: An examination of domestic subsidies and the standard for imposing countervailing duties Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal v 9 1986. p. 1-16
- Király M. Staatssteun - National Environmental Policies: Uncharted Waters for EC State Aid Control , Nederlands tijdschrift voor Europees recht, vol. 7, no. 7-8, pp. 193-198 2001
- Koen van den, C.: Az Európai Közösség kereskedelmi joga. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998
- Koenig, C. & Bartosch A.: European Court of Justice clarifies the powers of the Council in State aid cases in CPN 2004/3 21-23.o.
- Koenig, C. & Haratsch A.: E.C. State aid law reviewing equity capital injections and loan grants by the public sector: a comparative analysis in: ECLR vol. 21 Issue 8. (2000. augusztus) 377-386.o.
- Koenig, C. & Haratsch A.: The License-Fee-Based Financing of Public Service Broadcasting in Germany after the Altmark Trans Judgment In: ESTAL 4/2003 569-578.o.

- Koenig, C. & Husi G.: Public Funding of Digital Broadcasting under EC State Aid Law, ESTAL, no. 4, pp. 605-611 2004.
- Koenig, C. & Röder, E. State Guarantees for the German Landesbanken and the EC State Aid Regime , European Bussiness Law Review, vol. 9, no. 11-12, pp. 381-388 1998
- Koenig, Peter J.: Government equity infusions and U.S. countervailing duty law Stanford Journal of International Law v 22 Fall 1986. p. 305-35
- Koenig, C.: Determining the Addressee of a Decision Ordering the Recovery of State Sid after the Sale of Substantial Assets of the Undertaking in Receipt of Aid', ECLRev, vol. 22, no. 6, pp. 238-248 2001.
- Koenig, C. & Bartosch, A.: EC State Aid Law reviewing Equity Capital Injections and Loan Grants by the Public Sector: A Comparative Analysis , European Competition Law Review, vol. 21, no. 8, pp. 377-387 2000
- Koenings, M.: State aid in the water sector: second circuit water – Belgium CPN No. 3 – autumn 2004 66-68.o.
- Konings, M.: Energy taxation and state aid. The Netherlands: energy tax exemption for energy intensive end-users in CPN 2004/1 84.o.
- Konings, M.: State aid and the effect on trade criterion. The Netherlands: measures in favour of non-profit harbours for recreational crafts in CPN 2004/1 86.o.
- Korah, V.: EEC Competition Policy - Legal Form or Economic Efficiency. Current Legal Problems, 85 o. (1986)
- KOVAR, R.: La peau de chagrin : ou comment le droit communautaire opère la réduction des monopoles publics, in Europe, 1992, chron. n° 7 et "La Cour de justice et les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général : un pas dans le bon sens vers une dérégulation réglée", in Europe, 1994, chron. n° 6 et 7
- KOVAR R.,& SIMON D.: Service public et droit communautaire : les grands textes, travaux de la CEDECE, série textes et documents, La Documentation française, 1996
- Kovar, R.: Droit communautaire et service public: esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée', in Revue trimestrelle de droit européenne, 1996, 215.o.
- Kovar, R.: Le service public. Unité et diversité, special edition of L'Actualité juridique, Droit administratif, 20 June 1997;
- König, C. & Haratsch, A.: The Logic of Insfrastructure Funding under EC State Aid Control, European State Aid Law Quarterly, no. 3, 393-397 2004
- Könings, M.: State aid and the effect on trade criterion The Netherlands: measures in favour of non profit harbours for recreational crafts in CPN 2004/1 88.o.
- Krajewski, M.: Environmental Services of General Interest in the WTO: no love at first sight in: JEEPL 2/2004 103-115.o.
- Kube, H.: National Tax Law and the Transnational Control of State Aids: on the Need for a further Reconciliation of Economic and Social Policy: Concerns in Transnational Law, European University Institute working paper no. 9, (Florence: EUI) 2001.
- Kuhn, T.: Implications of the Preussen Elektra Judgment of the European Court of Justice on the Community Rules on State Aid and the Free Movement of Goods Legal Issues of Economic Integration 28(3) 361-376.o. 2001
- Kuhne, G.: GATT and EC subsidies and state aids: the coal sector Journal of Energy and Natural Resources Law v 12 Feb 1994. p. 83-94
- Ladd, H.: The State Aid Decision: Changes in State Aid to Local , National tax journal, vol. 44, no. 4, p. 477 1991
- Laget-Annamayer, A.: La régulation des services publics en réseaux. Télécommunications et électricité, Brussels/Paris, 2002. 7.O.
- LANE, J.E.: "The Public Sector. Concepts, Models and Approaches", London, Sage,
- Larson, A. C: Cost allocations, predation, and cross-subsidies in telecommunications The Journal of Corporation Law v 14 Winter 1989. p. 377-98
- Lasok, K P E: Opinion - When is an Undertaking not an Undertaking? 2004, vol. 25, issue 7, p. 383-385
- Lasok, P.: State Aids and Remedies under the EEC Treaty , European Competition Law Review, pp. 53-82 1986
- Laudal, T.: The making of a horizontal EU policy on services of general interest Rogaland Research, NORWAY EGPA 2004 ANNUAL
- Lavdas, K. & Mendrinou M.: Competition Policy and Institutional Politics in the European Community: State Aid Control and Small Business Promotion, European Journal of Political Research, vol. 28, no. 2, pp. 171-202 1995.
- Lehmann, C.: The definition of "domestic subsidy" under United States countervailing duty law Texas International Law Journal v 22 Winter 1987. p. 53-86
- Lehner, S. & R. Meiklejohn, Louw A.: Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy, (Luxembourg: OOEPEC) 1991
- Levasseur, C.: Accès négocié pour la transmission d'électricité en Allemagne, CPN.1998. no. 3. 43-44. o.
- Lever, J.: State Guarantees as State Aid: The Effect of European Community Law, Butterworths journal of international banking and financial law, vol.1, pp. 3-38 2002.
- Levonian, M., & Furlong, F.: Reduced Deposit Insurance Risk , FRBSF Weekly Letter 95-08 1995
- Li, W.: Government Loan, Guarantee, and Grant Programs: An Evaluation , Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly, vol. 84, no. 4, pp. 25-51 1998
- LIENEMEYER, M.: The restructuring of Huta Czesochowa — the Commission's decision finding compliance with private creditor test but ordering recovery of some previously granted restructuring aid CPN.2006 NUMBER 1 SPRING <http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/> 100

Lindner,	N.:	The Impact of the European Court of Justice in Ferring on European State Aid Law. In: EPL., Volume 9, Issue 3. p. 359. 364.o.
Lindner,	N.:	Scrutiny: The Impact of the Decision of the European Court of Justice in Ferring on European State Aid Law' (2003) 9 EPL. pp. 359-370
Loewe,	P.:	STATE AID: THE COMMISSION'S PLANS FOR REFORM Procedural Reform The Significant Impact Test British Chamber of Commerce 2003. december 1. <a href="http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp2003_043_en.pdf">http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp2003_043_en.pdf</a>
Loewenstein,	A.:	The Foreign Sovereign Immunities Act and corporate subsidies of agencies or instrumentalities of foreign states Berkeley Journal of International Law v 19 no2 2001. p. 350-80
Long,	W.:	Illegal State Aid and its Effects on State Guarantees , European Business Law Review, vol. 9, no. 11-12, pp. 389-393 1998
Louis F. & Vallery,	A.:	Ferring „Revisited: the Altmark Case and State Financing of Public Service Obligations’, in World Competition, 27, 2004, 53.o.
Louis, F., & Vallery	A.:	State aid and the financing of public services: A comment on the Altmark judgment of the Court of Justice September 2003 Competition Law Insight Publisher: Informa.
Lübbig, T. & Merveldt,	T.:	Stardust Marine: Introducing Imputability into State Aid Rules – Plain Sailing into Calm Seas or Rowing Back into Shallow Waters? ECLRev, pp. 629-633 2003
Lüder,	T.:	Calculating Public Service Compensation, European State Aid Law Quarterly, no. 3, pp. 385-391 2004
Macinnes,	E.:	SGI: Current status and key elements of discussion. Groupement d'études et de recherches - Notre Europe September 2003
Magyary,	Z.:	Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.,
MALARET	G.:	Régimen jurídico de los servicios públicos Consejo general del poder judicial, Madrid, 1997.
Malbran,	C.:	State Aid for Philipp Holzmann AG: A Precedent in EU law', International Business Lawyer, vol. 29, no. 2, pp. 57-59 2001.
Mangenot,	M.:	Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation? 2005 EIPA 2005/05
Marcou,	G.:	Il servizio pubblico di fronte al diritto comunitario, in Il Filangieri, 2004, p. 7 et seq.
Mare, de la	T.:	In Recent State Aid Cases , Revue des affaires européennes, no. 2, pp. 135-140 1997
Marta OWSIANY-	M.:	La Commission dresse un bilan de son action dans le domaine des aides fiscales in CPN 2004/1 1.o.
HORNUNG	B.:	WHAT IS PUBLIC ABOUT PUBLIC SERVICES? Paper Commissioned by the World Bank as a background paper for the World Development Report, 2004, Making Services Work for Poor People
Martin,	W.-L.:	Government equity participation in state-owned enterprises: an analysis of the carbon steel countervailing duty cases Law and Policy in International Business v 14 1983. p. 1101-58
Martin,	W.:	Comment and analysis, Financial Times, 2005 január 25, 36.o.
Mathijsen,	P.:	State Aids, State Monopolies and Public Enterprises in the Common Market , Law and Contemporary Problems, p. 376 1972
Maxwell,	J.:	State Grants-in-Aid, Bulletin of the National Tax Association, vol. 33, no.2, p. 46 1947.
McCombs,	C.:	Do Counties need State Aid in Solving Welfare Problems, Public Management, vol. 12, no. 4 1930
Mederer,	W.:	The future of state aid control CPN.(1997) 3: 12-14.o.
Merola,	M.:	Az állami támogatásokra vonatkozó szabályok magyarázata (Európai Bizottság: az eredeti mű aktualizálva 1996. decemberre) ISBN 92-827-9665-5. kiegészítette a Pénzügyminisztérium Állami támogatások EU-osztálya kiegészítette: Hargita Eszter, Banai Péter Benő és dr. Pákh Gergely
Mészáros	J.:	Egyéni hasznok és közjószágok, avagy meddig ér a láthatatlan kéz? 2006. május XLIX. évfolyam 5. szám
Mill	J.S.:	Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy edited with an introduction by W. J. Ashley, M.A., M.Com., Professor of Commerce in the University of Birmingham, Sometime Fellow of Lincoln College, Oxford. 1909, London; Longmans, Green and Co. (Based on the 7th edition. First edition published 1848; first publication of the 7th edition, 1870). Teljes szövege megtalálható: <a href="http://www.econlib.org/LIBRARY/Mill/mlPtoC.html">http://www.econlib.org/LIBRARY/Mill/mlPtoC.html</a>
Mitrovic	B.:	The Swedish Gambling Monopoly in Perspective of EC- law Department of Law School of Economics and Commercial Law Gothenburg University, <a href="http://www.handels.gu.se/epc/archive/00004826/01/20062.pdf">http://www.handels.gu.se/epc/archive/00004826/01/20062.pdf</a>
MODERNE	F.:	Analyse comparative des services publics dans les Etats membres, in L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général, sous la direction de Ch. Stoffaes, Collection I.S.U.P.E., Ed° A.S.P.E. Europe, 1994, pp. 55-69 MONTI (M.), " Libéralisation des services publics et croissance économique dans l'Union européenne ", in Revue du Droit de l'Union européenne, n°2/2000, pp. 245 et s.
Moderne F. & Marcou	G.:	L'idée de service public dans le droit des Etat de l'Union européenne Paris, 2001.
Mollgaard,	P.:	Competitive Effects of State Aid in Oligopoly, mimeo. 37 2004.
MONTI,	M.:	Libéralisation des services publics et croissance économique dans l'Union européenne, in Revue du Droit de l'Union européenne, n°2/2000, pp. 245 et s.
Monti,	M.:	How State Aid Affects Tax Competition, EC Tax Review, (1999), no. 4, pp. 208-210
Monti,	M.:	How State Aid Affects Tax Competition , EC Tax Review, (1999), no. 4, pp. 208-210 1999
Moravcsik,	A.:	Preferences and Power in the EC – Journal of Common Maket Studies 31/4 [::]
Moravcsik,	A.:	The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht. Ithaka/New York, 1998
Morgenthau	H.:	Politics among nations (Knopf, New York, 1970)



- Mortelmans, K.: The Compensatory Justification Criterion in the Practice of the Commission in Decisions on State Aids, CMLR., vol. 21, pp. 405-434 1984.
- Mosteshar, S.: Europeann Community Telecommunications Regulation, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London 1993
- Mönter, R.: The Commission's state aid policy and airline restructuring: a "one last time" opportunity or neverending story? European Business Law Review 1997/2
- Mukherji, P.: State Aid to Industries, Indian Journal of Economics, vol. 1, no.2, p. 219 1916
- Müller-Ibold, T.: The AEA Proposal for a Regulation on State Aid Procedure , Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, vol. 7, no. 22, pp. 677-682 1996
- Napolitano, G.: Regole e mercato nei servizi pubblici, Bologna, 2005, 17.O.
- Napolitano, G.: Towards a European legal order for services of general interest in EPL., vol 11, Issue 4 2005 565-581.o.
- Neary, J. P.: Cost asymmetries in international subsidy games: should governments help winners of losers?, Journal of International Economics 37, 197-218. 1994
- Neven, D.: The Political Economy of State Aids in the European Community: Some Econometric Evidence, cahiers de recherches économique no. 9402, (Lausanne: University of Lausanne) 1994
- Nicolaides P. & Kekelekis, P.: When do Firms in Trouble Escape from State Aid Rules? European State Aid Law Quarterly, no. 1, pp. 17-25 2005
- Nicolaides, P.: Control of State Aid in the European Union: Compliance, Sanctions and Rational Behaviour', World Competition, vol. 25, no. 3, pp. 249-262 2002.
- Nicolaides, P.: Competition and Services of General Economic Interest in the EU: Reconciling Economics and the Law, ESTAL, no. 2, pp. 183-209 2003
- Nicolaides, P.: Regional Aid: An Assessment of Community Rules and National Measures, ESTAL, no. 4, pp. 543-551 2003
- Nicolaides, P.: Distortive Effects of Compensatory Aid Measures: the Economics of the Ferring Judgment, ECLRv 2002 Vol 23 Issue 6, 317.o.
- Nicolaides, P.: Comment - Markets and Words: The Distortive Effect of Government Pronouncements –2005 ECLR Issue 3, vol. 26, p. 119-122
- Nicolaides, P.: Fiscal aid in the EC- a critical review of current practice World Competition v 24 no3 Sept 2001. p. 319-42
- Nicolaides, P.: The New Frontier in State Aid Control - An Economic Assessment of Measures that Compensate Enterprises, Intereconomics, vol. 37, no. 4, pp. 190-197 2002.
- Nicolaides, P.: Compensation for Public Service Obligations: The Floodgates of State Aid? ECLRv, pp. 561-573 2003.
- Nicolaides, P.: Control of State Aid in the European Union: Compliance, Sanctions and Rational Behaviour , World Competition, vol. 25, no. 3, pp. 249-262 2002
- Nicolaides, P. & Bilal S.: State aid rules: Do they promote efficiency? Understanding state aid policy in the European Community, Perspectives on the rules and practice (Kluwer, EIPA, 1999)
- Nicolaides, P. & Bilal, S.: An Appraisal of the State Aid Rules of the European Community: Do they promote Efficiency? , Journal of World Trade, vol. 33, no. 2, pp. 97-124 1999
- Nicolaides, P. & Kekelekis, M.: Assessment of EC State Aid Policy on Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty, European Competition Law Review, no. 9, 578-583 2004
- Nicolaides, P. & Kekelekis M. & Buyskes P.: State Aid Policy in the European Community: A Guide for Practitioners 2005 Kluwer Law International/EIPA 2005-03
- Nicolaides, P. & Bilal S.: An Appraisal of the State Aid Rules of the European Community: Do they promote Efficiency?, Journal of World Trade, vol. 33, no. 2, pp. 97-124 1999.
- Nicolaides, P. & van der Klugt A.: The competition policy of the EC (Maastricht: European Institute of Public Administration, 1994)
- NICOLAS M. R.: Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe, préface de Karel Van Miert, éd° ASPE Europe, 1998
- Niejahr, M. & Abbamonte G.: Liberalisation policy and State Aid in the air transport sector. CPN.1996/2
- Niemeyer, H.-J.: State aids and European Community law Michigan Journal of International Law v 15 Fall 1993. p. 189-214
- Nomden, K.: Reconciling Liberalization and Public Service Obligations Proceedings of a colloquium on Managing Universal Service Obligations in Public Utilities in the European Union, held at EIPA, Maastricht, 28-29 November 1996.
- Nordberg, C.: Judicial Remedies for Private Parties under the State Aid Procedure, Legal Issues of European Integration, vol. 24, no. 1, pp. 35-77 1997
- Nowak, C.: Advertising and the Promotion of Regional Products at the Borderlines between State Aid Law and Agricultural Policy, European State Aid Law Quarterly, no. 4, pp. 579-591 2003
- Obermann G.: Services of General Interest in the Internal Market Project NO IP/A/IMCO/ST/2004-12 February 2005 prepared for the European Parliament contractor <http://www.esip.org/publications/pb49.pdf>
- Olson, M.: A kollektív cselekvés logikája. Közjavak és csoportelmélet. Osiris 1997.
- Ottaviano, G.: Footloose Capital, Market Access, and the Geography of Regional State Aid, HWWA discussion paper 132, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics. 2001
- PAPANTONIOU, P.: New guidelines on national regional aid for 2007–2013 18.o. CPN.2006 NUMBER 1 SPRING <http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/>
- Papp Dr. M.: Közzolgáltatási kötelezettség veszteségének állami kompenzálása az Európai Közösség versenyjogában - Bírósági ítélet és főtanácsnoki indítványok az Altmark Trans GmbH ügyben In: Külföldi Jogi Szemle, 2004.1.szám. 34-48.o.

- Pappalardo, A.: State Aids and Competition Policy in S. Bates, W. Finnie, J. Usher & J. Wildberg (eds.), In Memorium J.D.B. Mitchell, (London: Sweet & Maxwell) 1983
- Parish, M.: On the private investor principle (2003) 28 ELRev 70.
- Parish, M.: State Aid and Third Parties: A Logical Paradox? , European Law Review, vol. 27, no. 5, pp. 628-634 2002
- Patterson, C.-D.: Environmental taxes and subsidies: what is the appropriate fiscal policy for dealing with modern environmental problems? William and Mary Environmental Law and Policy Review v 24 no1 Winter 2000. p. 121-59
- Pelissero, J.: State Aid and City Needs: An Examination of Residual State Aid to Large Cities , The Journal of Politics, vol. 46, no. 3, p. 916 1984
- Pesaresi Nicola, & de la Rochefordière C.: Crises bancaires: un bilan de l'application des règles de concurrence en matière d'aides d'État. Leçons de la crise du Crédit Lyonnais, Competition Policy Newsletter (European Commission), no. 3, pp. 12-26. 2000.
- Petersen, A.: State Aid in the European Union: State aid in the Light of Trade, Competition, Industrial and Cohesion Policies in: I. Harden (szerk.) State Aid: Community Aid: Community Law and Policy (Bundesanzeiger, Köln, 1993)
- Petite, M.: The Treaty of Amsterdam [www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-2-.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-2-.html)
- Phegan, Colin: GATT article XVI.3: export subsidies and "equitable shares" Journal of World Trade Law v 16 May/June 1982. p. 251-64
- Pijnacker Hordijk, E.: Judicial Protection of Private Interests under the EEC Competition Rules relating to State Aids , Legal Issues of European Integration, pp. 242-256 1985
- Pinto, C.: EC State Aid Rules and Tax Incentives: A U-Turn in Commission Policy, European Taxation, vol. 39, no. 8, pp. 295-309 1999
- Plofchan, T.: Recognizing and countervailing environmental subsidies The International Lawyer v 26 Fall 1992. p. 763-80
- Pogue, T.: Incidence of Property Tax Relief via State Aid to Local Governments , Land Economics, vol. 59, no. 4 1983
- Potter, J.: State Aid to the European Motor Industry: Disaster Aversion or Strategic Investment?; A Study of the Controversy surrounding State Aid, (Norwich) 1987.
- Power, V. J. B: Opinion - A Proposal for State Aid Reform: Beneficiaries of Potential State Aid Should be Able to Notify the European Commission of the Proposed Aid 2006, ECLR vol. 26, issue 1, p. 1-3
- Prechal, S.: Remedies after Marshall. 1990. 27 CMLR 451-473. o., 454.o.
- Prévost, D.: WTO Subsidies Agreement and Privatised Companies Imposition of Countervailing duties on Certain Hot Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the Uk Legal Issues of Economic Integration 27(3): 279-294, 2000
- Priess, H.-J.: Recovery of Illegal State Aid: An Overview of Recent Developments in the Case Law, CMLR., vol. 33, no. 1, pp. 69-91 1996
- Prosser, T.: Not Reaction but Renewal: Redefining Public Service Broadcasting for a Competitive Environment, Robert Street, London WC2E 6RL Speakers: Georgina Born - Director of Studies, Faculty of Social and Political Sciences, Cambridge University - John Millar Professor of Law, University of Glasgow
- Prosser, T.: Competition law and public services: from single market to citizenship rights in EPL., vol 11, Issue 4 2005 541-563.o.
- Prosser, T.: PUBLIC SERVICE LAW: PRIVATIZATION'S UNEXPECTED OFFSPRING 63 Law & Contemp. Probs. 63 (Autumn 2000) <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp63dAutumn2000p63.htm>
- Prosser, T.: The Limits of Competition Law Markets and Public Services Oxford Studies in European Law February 2005, 288 p
- Prosser, T.: Services of General Economic Interest in Community Law: From Single Market to Citizenship Rights "Lecture" seminariale tenuta dal prof. Tony Prosser il 15 dicembre 2003 presso il Dipartimento di Diritto dell'Economia [http://ecoservr.eco.uniroma1.it/pdf/Rome\\_lecture\\_Dece03.pdf](http://ecoservr.eco.uniroma1.it/pdf/Rome_lecture_Dece03.pdf)
- Prosser, T.: PUBLIC SERVICE LAW: PRIVATIZATION'S UNEXPECTED OFFSPRING Cited: 63 Law & Contemp. Probs. 63 (Autumn 2000)
- Prosser, T., O'Malley, P., Scott C., McDermont ;, Vincent-Jones P., Feintuck M., Cowan D.: Law, Economic Incentives and Public Service Culture CMPO Working Paper Series No. 05/129 September 2005
- Psychogiopoulou, E.: EC state aid ad cultural justifications Legal issues of Economic integration 33(1) 3-28., 2006
- Quigley, C.: The Notion of a State Aid in the EEC, ELRev, vol. 13, 242-256.o. 2002
- Quigley, C. & Collins, A.: EC State Aids: Law and Policy, (Oxford: Hart) 2002
- Quitow, C.M.: State Measure distorting Free Competition in the EC: A Study of the Need for a New Community Policy towards Anti-Competitive State Measure in the EMU Perspective, (The Hague: Kluwer Law International)
- Ragosta-John-A, H.: Specificity of subsidy benefits in U.S. Department of Commerce countervailing duty determinations Law and Policy in International Business v 25 Winter 1994. p. 639-83
- Raines, P. & Wishlade F.: EC Policymaking and the Challenge of Foreign Investment in Phelps, N. and Alden, J. (eds) FDI and the Global Economy: Corporate and Institutional Dynamics of Global-Localisation, Jessica Kingsley, London. 1999.
- Rapp-Jung, B.: State Financing of Public Services – The Commission's New Approach, - Is Altmark the Rule 2004 ESTAL, no. 2, pp. 205-215.
- Rawlinson, E.: The role of policy frameworks, codes and guidelines in the control of state aids in Harden I.



		(e) State aid: Community law and policy Trier Academy Bundesanziger Verlages MbH, Köln Germany
Reed, A. & Crumley,	B.:	EU Liberalisation - after 2 Years - The European Airline Industry's March toward Open Skies is slowed by Tumbling Economies, Falling Fares and State Aid to National Carriers, Air Transport World, (1995) vol. 32, no. 1, pp. 44-531
Reiner, M. & Steinen	M.:	State Aid, Regional Policy and Locational Competition in the European Union, European urban and regional studies, vol. 4, no.1, pp. 19-32 1997.
Remetei Filep dr.	Á.:	A légitőzlekedésnek adott állami támogatások Az Európai Unióban és Magyarországon <a href="http://www.gvh.hu/index.php?id=2494&amp;l=h">http://www.gvh.hu/index.php?id=2494&amp;l=h</a>
Richard O.; Zerbe Jr. & Howard	McCurdy:	The End of Market Failure Regulation Volume 23, No. 2 10.o.
Ridyard,	D.:	Essential facilities and the Obligation to supply competitors under UK and EC Competition Law. 8 ECLR 438. o. (1996)
Ritling,	D.:	Financement du service public et aides d'Etat", Actualité juridique –
Rizza,	C.:	The financial assistance granted by Member states to undertakings entrusted with the operation of a service of general economic interest in: Law of state aid in the European Union eds: Biondi, Andrea, Eeckhout, Piet, Flynn, James OUP 2003 67-84.o.
Rizza,	C.:	Financial assistance granted by member states to undertakings entrusted with the operation of a service of general interest 2003 Columbia Journal of European law vol 9/3. 429-446.o.
Robertson,	A.:	Opinion - State Aid and Reference Policy after GIL Insurance – CPN 2004, vol. 25, issue 10, p. 603-606
Rodger,	B. J.:	The Commission White Paper on Modernisation of the Rules Implementing Articles 81 and 82 of the EC Treaty. In:
Rodger,	B. J.:	The Competition Act 1998 and State Entities as Undertakings: promises to be an interesting debate Working Paper Series Working Paper Number 01 First Presented at the CLaSF Workshop on September 11 2003 Professor, University of Strathclyde <a href="http://www.clasf.org/publications/workingpapers.htm">www.clasf.org/publications/workingpapers.htm</a>
Rodger,	B. J.:	State aid – A fully level playing field? 1999 ECLR 5 251-255.o.
Rodrigues,	S.:	"Les services publics et le Traité d'Amsterdam. Genèse et portée juridique du projet de nouvel article 16 du traité CE", in Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, 1998. 37 et La nouvelle régulation des services publics en Europe. Energie, postes, télécommunications et transports, éditions Tec&Doc, 2000
Ross,	M.:	Beyond Francovich. 1993. 30 CMLR 55–73. o, 70.o.
Ross,	M.:	Article 16 E.C. and Services of General Interest: from Derogation to Obligation?, in ELRev, 2000, 22.o.
Ross,	M.:	Challenging State Aids: the Effect of Recent Developments, CMLR., pp. 867-894 1986.
Ross,	M.:	A Review of Developments in State Aids 1987-88', CMLR., vol. 26, pp. 167-192 1989.
Ross,	M.:	State aids and national courts: definitions and other problems – a case of premature emancipation in: 37 CMLRekontra 401-423. o. (2000)
Ross,	M.:	State aids 1987-88 in:./1989/ 26 CMLRev 168-192. o.
Ross,	C.:	The EU and Poland: Issues of Surrounding Harmonisation of Policies on Stated Aid , Communist economies and economic transformation, vol 8, no.3, pp 363-392 1996
Ross,	M.:	Challenging State Aids: the Effect of Recent Developments , Common Market Law Review, pp. 867-894 1986
Ross,	M.:	A Review of Developments in State Aids 1987-88 , Common Market Law Review, vol. 26, pp. 167-192 1989
Rumpff,	S.:	Das Ende der öffentlichen Dienstleistungen in der Europäischen Union? Art. 86 Abs. 2 (ex-Art. 90 Abs. 2) EGV im System des EGV, Berlin, 2000, 127.o.
Rydiard,	D.:	Essential Facilities and the Obligation to Supply Competitors under UK and EC Competition Law; [1996] 8 ECLR, 444.o.
Sacks, S. & R. Harris & Carroll,	J.:	The State and Local Government...: The Role of State Aid, (New York) 1963
Samuelson,	P.A.:	"The Pure Theory of Public Expenditure", Review of Economics and Statistics, 1954. november.
Samuelson, P.A.	W.D.:	Közgazdaságtan, I-III. Budapest: KJK, 1988.
Nordhaus, Sand H.,	P.:	The Right to Know: Environmental Information Disclosure by Government and Industry Revised version of a paper presented to the 2nd Transatlantic Dialogue on "The Reality of Precaution: Comparing Approaches to Risk and Regulation" (Warrenton/VA, 15 June 2002) and the Conference on "Human Dimensions of Global Environmental Change: Knowledge for the Sustainability Transition" (Berlin, 7 December 2002).
Santamato, Sandro & Pesaresi,	N.:	Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling In: CPN., Number 1 –Spring 2004. 17-21.o.
Santamato, Sandro & SALTO,	M.:	State aid to digital decoders: proportionality is needed to meet common interest CPN.2006 NUMBER 1 SPRING <a href="http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/">http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/</a> 97.o.
Schaefer,	M.:	State investment attraction subsidy wars resulting from a prisoner's dilemma: the inadequacy of state constitutional solutions and the appropriateness of a federal legislative response New Mexico Law Review v 28 no2 Spring 1998. p. 303-42
Scharpf Fritz:	W.:	Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe MPIfG Working Paper 97/8, November 1997
Schaub,	A.:	Competition Policy in the Telecoms Sector, CPN., Vol. 2, No. 1, 1996, 2. o.
Schaub,	A.:	International co-operation in anti-trust matters: making the point in the wake of the Boeing/MDD proceedings. EC Competition Newsletter Spring. 3. o. (1998.)
Schina,	D.:	State Aids under the EEC Treaty Articles 92 to 94, (Oxford: ESC) 1987

- Schneider, U.: Self-aid or State Aid for Alternative Projects? , Annals of public and co-operative economy, vol. 58, no. 1, p. 83 1987
- Schnelle, U.: "Bidding Procedures in EC State Aid Surveillance over Public Services after Altmark Trans",  
Schnelle, U.: "Unconditional and Non-Discriminatory Bidding Procedures in EC State Aid Surveillance over Public Services", EStAL (2002) 2, 195-205
- SCHOSER, C.: Commission rules subsidy for digital terrestrial television (DVB-T) in Berlin-Brandenburg illegal CPN.2006 NUMBER 1 SPRING  
<http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/> 93
- Schön, W.: Taxation and State Aid Law in the European Union', CMLR., vol. 36, no. 5, pp. 911-936 1999.
- Schütte, M.& Hix P.: The Application of the EC State Aid Rules to Privatizations: The East German Example', CMLR., vol. 32, no.1, pp. 215-248 1995
- Schütterle, P.: State Aid Control: An Accession Criterion , Common Market Law Review, vol. 39, no.3 pp. 577-590 2002
- Schwartz, W.F.: The meaning of 'subsidy' and 'injury' in the countervailing duty law International Review of Law and Economics v 6 June 1986. p. 17-32
- SEGURA CATALÁN M.J., PAROCHE E. & COLIN-GOGUEL A.: Le contrôle des aides d'Etat dans la mise en place du marché intérieur de l'électricité: le cas EDF in CPN 2004/1 3.o.
- Senior, I.: Consigned to oblivion What future for Consignia? ADAM SMITH INSTITUTE London 2002
- Shalala, D.: State Aid to Local Government , Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York, vol. 31, no. 3, p. 96 1974
- Shamsul , M.: The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance, in Public Administration Review, January-February 2001, 61 (1)
- Silkman, R. & D. R.: Subsidizing Inefficiency: A Study of State Aid and Local Government Productivity, (New York: Praeger) 1985
- Simonsson, I.: Privatisation and State Aid - Time for a New Policy – CPN 2005, vol. 26, issue 8, p. 460-467
- Simonsson, I.: Privatisation and State Aid - Time for a New Policy 2005, ECLR vol. 26, issue 8, p. 460-467
- Sinnaeve, A.: Block Exemptions for State Aid: More Scope for State Aid Control by Member States and Competitors', CMLR., vol. 38, no. 6, pp. 1479-1501 2001.
- Sinnaeve, A.: Competition Policy, State Aid and State Enterprises', Annual proceedings of the Fordham Corporate Law Institute', vol. 28, pp. 67-89 2001.
- Sinnaeve, A.: State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case, ESTAL, no. 3, pp. 351-363 2003
- Sinnaeve, A.: What to Expect from National Courts in the Fight against Unlawful State Aid? ESTAL, no. 1, p. 1 2005.
- Sinnaeve, A.: The objectives of the European Community's rules on State Aid in: S. Bilal and P. Nicolaidis (eds) Understanding EC policy on state aid: rules, procedures, results, evolution (London, Kluwer Law International)
- Sinnaeve, A.: The Commission proposal for a Regulation on State aid procedures CPN 1998 junius, No. 2. 79-92. o.
- Sinnaeve, A.: Competition Policy, State Aid and State Enterprises , Annual proceedings of the Fordham Corporate Law Institute , vol. 28, pp. 67-89 2001
- Sinnaeve, A. & Slot, P.J.: The New Regulation on State Aid Procedures , Common Market Law Review, vol. 36, no. 6, pp. 1153-1194 1999
- Skidmore, M.: Tax and Expenditure Limitations and the Fiscal Relationships between State and Local Governments', Public Choice, vol. 99, no. 1/2, pp. 77-102 1999.
- Sleuwaegen, L.: Competitive distortions and state aid to firms. How to define the relevant market? May 1999  
[http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-competition/doc/market\\_definition.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/library/lib-competition/doc/market_definition.pdf)
- Sleuwagen, L. & Pennings E.: Avoiding distortion of competition from regional aid for large investment projects – theory and application int he multisectoral framework Final Report August 2001  
[ec.europa.eu/comm/enterprise/library/lib-competition/doc/comp\\_distortion.pdf](http://ec.europa.eu/comm/enterprise/library/lib-competition/doc/comp_distortion.pdf)
- Slot, P.: Procedural Aspects of State Aids: the Guardian of Competition Versus the Subsidy Villains?', CMLR., pp. 741-760 1990
- Slot, P.: The Position of the Complainant in EC State Aid Cases', in M. Dony (ed.), Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck 1999.
- Slot, P.: "EC State Aid: A general Introduction", Universiteit Leiden (2005), p.3
- Slot, P.: "Annotation to Case C-157/94 Commission v Netherlands", CMLR (1998) 35 (5), 1183-1203
- Slot, P.: EC state aids Chancery Law Pub. : Wiley, 1993, xxi,549 p. IB: 0471936529 (Wiley)
- Slot, P.& Skudder A.: Common features of Community law regulation in the network bound sectors 38 no.1. February CMLRekontra 401-423. o. (2001) 87-129.o.
- Slotboom, M.: State Aid in Community Law: A Broad or Narrow Definition?', ELRev, vol. 20, no. 3, pp. 289-301 1995.
- Smith, A.: A nemzetek gazdasága: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1992
- Smith, M.J.: Realist thought from Weber to Kissinger (Louisiana state University Press, 1986, Baton Rouge
- Smith, M.: Integration in Small Steps: The European Commission and Member-State Aid to Industry, West European Politics, vol. 19, no. 3, pp. 563-582 1996
- Smith, M.: Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy, Journal of Common Market Studies, vol. 36, no. 1, pp. 55-78 1998.
- Smith, M.: How Adaptable is the European Commission? The Case of State Aid Regulation', Journal of Public Policy, vol. 21, no. 3, pp. 219-238 2001.

Smoker-Vallez,	J.:	Foreign tax credit disallowed for subsidized foreign tax: Bankers Trust New York Corporation kontra United States (36 Cl. Ct. 30 (1996)) The Tax Lawyer v 50 Winter 1997. p. 443-52
Soames. T. & Ryan,	A.:	State Aid and Air Transport , European Competition Law Review, vol.16, no. 5, pp. 290-309 1995
Soames.T.& Ryan	A.:	State Aid and Air Transport, ECLRv, vol.16, no. 5, pp. 290-309 1995.
Soltész,	U.:	The New Multinational Framework on Regional Aid – Overkill or an “Appropriate Measure”?, European Competition Law Review, pp. 98-105 2005
Soukup,	K.:	Commission proposes change to Transparency directive CPN.1999. június, no. 2. 37-38. o.
Spradlin,	S.:	The aircraft subsidies dispute in the GATT's Uruguay Round The Journal of Air Law and Commerce v 60 May/June 1995. p. 1191-1218
Stanbile,	M.:	The Role of Tax Subsidies in the Market for Health Insurance', working paper of the department of economics, University of Toronto 1999.
Stanbile,	M.:	The Role of Tax Subsidies in the Market for Health Insurance , working paper of the department of economics, University of Toronto 1999
Stanbrook,	C.:	EC State Aid Policy , Annual proceedings of the Fordham Corporate Law Institute, vol. 28, pp. 115-128 2001
Stanley, Kenneth	B.:	Balance of payments, deficits, and subsidies in international communications services: a new challenge to regulation Administrative Law Review v 43 Summer 1991. p. 411-38
Stark,	A.:	Moving the Baseline: The Contradiction at the Core of Constitutional Discourse over State Aid', William and Mary Law Review, vol. 42, no. 4, p.1437 2001.
Stark,	A.:	Moving the Baseline: The Contradiction at the Core of Constitutional Discourse over State Aid , William and Mary Law Review, vol. 42, no. 4, p.1437 2001
Stefaan DEPYPERE, Jérôme BROCHE, TIGCHELAAR	N:	State aid and broadcasting: state of play in CPN 2004/1 71.o.
Stein, R. Hamm	K.:	Explaining State Aid Allocations: Targeting within Universalism', Social Science Quarterly, vol. 75, no. 3, pp. 524-540 1994
Stewart, Terence	P.:	U.S.-Japan economic disputes: the role of antidumping and countervailing duty laws Arizona Journal of International and Comparative Law v 16 no3 Fall 1999. p. 689-750
STOFFAES		"Services publics, question d'avenir", rapport du Commissariat général du Plan, Ed° Odile Jacob, 1995.
Stone, Christopher	D.:	Too many fishing boats, too few fish: can trade laws trim subsidies and restore the balance in global fisheries? Ecology Law Quarterly v 24 1997. p. 505-44
Stratakis,	A.:	Comparative Analysis of the US and EU Approach and Enforcement of the Essential Facilities Doctrine 2006, ECLR vol. 27, issue 8, p. 434-442
Sutter,	F.:	The Adria Wien Pipeline Case and the State Aid Provisions of the EC Treaty in Tax Matters , European Taxation, vol. 41, no. 7-8, pp. 239-250 2001
Svane,	L.P.:	Public service compensation in practice: Commission package on state aid for Services of General Interest in: CPN Number 3, 2005, 34-37.o.
Szysczczak	E.:	The provision of public services in competitive markets YEL 2001 pp. 35-77.o.
Szysczczak	E.:	Governance in the Context of Services of General Interest ERA Forum: 2002-3 <a href="http://www.era.int/web/en/html/nodes_main/4_1649_541/4_2142_542/forums_2002/5_1988_420.htm">http://www.era.int/web/en/html/nodes_main/4_1649_541/4_2142_542/forums_2002/5_1988_420.htm</a>
Szysczczak	E.:	State intervention in the market in: Tridimas and Nebbia (szerk) EU law for the 21st century (Oxford, Hart, 2004)
Szysczczak	E.:	Public services in the new economy in: Graham and smith (szerk) Competition law and the new economy (Oxford, Hart, 2004)
Szysczczak	E.:	Governance in the Context of Services of General Interest ERA Forum: 2002-3 <a href="http://www.era.int/web/en/html/nodes_main/4_1649_541/4_2142_542/forums_2002/5_1988_420.htm">http://www.era.int/web/en/html/nodes_main/4_1649_541/4_2142_542/forums_2002/5_1988_420.htm</a>
Szysczczak,	E.:	Financing Services of General Economic Interest (2004) 67(6) MLR 982-1011.o.
Tannenwald,	R.:	The Subsidy from State and Local Tax Deductibility: Trends, Methodological Issues, and its Value after Federal Tax Reform , working paper no.8 of the Federal Reserve Bank of Boston 1997
Theo SEINEN, Anne GUILLEMAUT,	C.:	Exemptions from the fuel excise tax for alumina production CPN.2006 NUMBER 1 SPRING 103.o.
Tigchelaar,	N.	State Aid to Broadcasting – Revisited, ESTAL, no. 2, pp. 169-181 2003.
Tigchelaar,	N.:	State Aid to Broadcasting – Revisited, European State Aid Law Quarterly, no. 2, pp. 169-181 2003
Tostmann,	S.:	Sense and Serendipity towards a Coherent Commission State Aid Approach in the Intermodal Transport Sector , World Competition, vol. 25, no. 1, pp. 101-119 2002
Tóth	K.:	Légi közlekedés (Magyarország csatlakozása az EU-hoz: tendenciák, fejlesztési és finanszírozási gondok az infrastruktúra néhány ágazatában I. Európai tükrő műhelytanulmányok, MEH ISM Budapest 1994
Töpfer, F.R. & Butler,	J.K.:	Proceed with Care: Purchasing Companies with Potential State Aid Liabilities, European Competition Law Review, no. 7, pp. 421-428 2004
Travers,	N.:	Public Service Obligations and State Aid: Is All really Clear after Altmark?, in ESTAL, 2003, 387.o.
Travers,	N.:	Retroactivity and the Commission's Powers to Implement State Aid Rules Court of Justice', ELRev, (1998)vol. 23, no. 3, pp. 264-271 2004.
Travers,	N.:	Some Reflections on Recent Developments in European Community Law concerning State Aid', The Irish Jurist, (1999) vol. 34, pp. 31-99

Travers,	N.:	Public Service Obligations and State Aid: Is all really clear after Altmark?, ESTAL, (2003) no. 3, pp. 387-391
Triantafyllou,	D.:	L'encadrement communautaire du financement du service public, in Revue trimestrelle de droit européenne, 1999, 21.o.
Tyler,	C.:	Public Goods and Externalities <a href="http://www.econlib.org/">http://www.econlib.org/</a>
UNICE		Modernising EU Competition Policy: Re-focusing the Scope and Administration of Article 85 and Reform of State Aid Control, (Brussels: UNICE) 1995
Usher,	J.:	Challenging Commission State-aid Decisions , Journal of Business Law, p. 46 1981
Valle, E.& Van de Castele,	K.:	Revision of Rescue and Restructuring Guidelines: A Crackdown?, ESTAL, no. 1, pp. 9-15 2004.
Van Bael, Ivo, Bellis,	J.F.:	Competition law of the EC. Commerce Clearing House Europe, Bicester 1994
Van Calster,	G.:	Greening the E.C.'s state aid and tax regimes ECLRev v 21 no6 June 2000. 294-314.o.
Van den Abeele,	E.:	Les services d'intérêt général : état du débat européen Courrier hebdomadaire n° 1901 - 1902
Van den Gronden	J.:	Purchasing care: Economic activity or service of general (economic) interest? 2004 ECLR vol 25. issue 2, February 2004 87-94.o.
Van Eijk	N.:	Universal Service, a new look at an old concept: Broadband access as a universal service Paper presented at conference organized by the Europe Institute for Information Law (IViR) Amsterdam, August 2004
Vedder,	H.:	The New Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection: Integrating Environment and Competition? , European Competition Law Review, vol. 22, no. 9, pp. 365-373 2001
Venables, A.& Smith	A.:	Trade and industrial policy under imperfect competition, Economic policy, vol 3. 621-672.o.
Verebics	J.:	Európai üzleti és gazdasági jog II/A. A közösségi jog sajátosságai - a négy alapszabadság – versenyjog Tansegédlet Budapest, 2006 Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság és Társadalomtudományi Kar Üzleti Tudományok Intézete Üzleti jog tanszék
Verschoor,	I.:	Progress Under New York's 1958 State Aid Law , A.L.A. bulletin, vol. 53, no. 5, p. 383 1959
Visser,	K.-J.:	Commission Expresses its View on the Relation between State Aid and Tax Measures , EC Tax Review, no. 4, pp. 224-227 1999
Vissi,	F.:	Piaci intézményrendszer, versenypolitika, uniós csatlakozás Közgazdasági Szemle, XLIII. évf., 1996. szeptember 770-782. o.
Völcker,	S.B.:	Never the Twain Shall Meet: State Aid Considerations in EC Merger Control, European State Aid Law Quarterly, no. 4, pp. 531-541 2003
Vries,	S.:	European Court of Justice: Case Report C-379/98 Preussen Elektra AG and Schleswig AG. European Environmental Law Review vol 10. No 6. June 2001 93-204.o.
Waddington,	L.:	The Application of the Community State Aid Rules to Voluntary Organisations , Legal Issues of European Integration, vol. 25, no.1, pp. 59-91 1998
Waer, P & Vermulst:	E.:	EC Anti-Subsidy law and Practice after the Uruguay Round, A Wolf in Sheep's Clothing" vol. 33, no.3. 1999. 19-43.o.
Warner,	M.:	Local Government Financial Capacity and the Growing Importance of State Aid , Rural Development Perspectives, vol. 13, no. 3, pp. 27-36 1999
Wellens K.C.& Borchardt,	M.:	Soft law in European Community law in: ELRev, 14, (1989) 267-321.o.
Weller,	D.:	Universal service: the poverty of policy University of Colorado Law Review v 71 no4 Fall 2000. 849-78.o.
Whish,	R.:	Competition Law. Third edition, Butterworths, London, (1993)
Wiedemann,	W.:	Public Service Broadcasting, State Aid, and the Internet: Emerging EU Law, European State Aid Law Quarterly, no. 4, pp. 595-603 2004
Wilcox,	K.:	GATT-based protectionism and the definition of a subsidy Boston University International Law Journal v 16 no1 Spring 1998. 129-63.o.
Williams,	Michael-A.:	Having your cake - how to preserve universal-service cross subsidies while facilitating competitive entry 16 no1 Yale L. J. On Reg. 1-17 Wint 1999 Yale Journal on Regulation v 16 no2 Summer 1999. 311-26.o.
Winter,	J.:	Supervision of State Aid: Article 93 in the Court of Justice', CMLR., (1993) vol. 30, no. 2, 311-329.o.
Winter,	J.:	Re(de)fining the notion of state aid in Article 87(1) of the EC Treaty', CMLR., (2004) vol. 41, 2004 475-504.o.
Winter,	J.:	The Rights of Complainants in State Aid Cases: Judicial Review of Commission Decisions adopted under Article 88 (ex 93)', CMLR., (1999) vol. 36, no. 3, 521-568.o.
Wishlade F. Yuill, D., Davezies, L., Prud'homme	R.:	Agenda 2000 and the Targeting of EC Cohesion Policy' in Regional Information Serving Regional Policy in Europe, (1999) EUROSTAT, OOEPEC, Luxembourg
Wishlade,	F.:	Competition Policy, Cohesion and Coherence? Member State Regional Policies and the New Regional Aid Guidelines' in: Bilal, S. and Nicolaides, P. (eds) Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice, Kluwer Law International, The Hague, 1999
Wishlade,	F.:	Incentives Regulation and Tax Incentives, chapters in Raines, P. and Brown, R. (eds.) Policy Competition and Foreign Direct Investment in Europe, Ashgate, Aldershot, 1999.
Wishlade,	F.:	Regional State Aid and Competition Policy', European Monographs 43, (London: Kluwer Law International)
Wishlade,	F. G.:	EC Competition Policy: the Poor Relation of EC Regional Policy?' European Planning Studies (1998) Volume 6, No. 5.
Wishlade,	F. G.:	Chapters on France, Italy, Portugal, Spain, and EU Competition Policy in Yuill, D., Bachtler, J. and Wishlade, F. G. (editors) European Regional Incentives 1999, 18th Edition, Bowker-Saur, London.

Wishlade,	F. G.:	Foreign direct investment policy in Portugal Rassegna Economica: Quaderni di ricerca, 3, April, 139-171.o., Banco di Napoli, Naples, Italy.
Wishlade,	F.:	The Beginning of the End, or Just Another New Chapter? Recent developments in EU competition policy control of regional state aid European Policies Research Paper 54, 2004. november
Wishlade,	F.:	Competition policy cohesion and the co-ordination of regional aids in the European Community in: 4 ECLR (1988) 143-150. o.
Wishlade, F. G., , D., Taylor, S., Davezies, L., Nicot, B. H. Yuill and Prud'homme,	R.:	Economic and Social Cohesion in the European Union: the Impact of Member States' Own Policies, Regional Development Studies, European Commission, Luxembourg 1998.
Woods,	L.:	The Application of Competition Rules to State Aids for Culture ERA Forum: 2005-1
Zanelli,	E.:	Servizio pubblico e sentenza Almark: l'anello mancante', in Pol. Dir., 2004, 175.o
ZILLER,	J.:	Absence et présences de la notion de service public dans le droit des Etats membres du Benelux", in: MODERNE (F.), MARCOU (G.), (dir.), L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne, l'Harmattan, Logiques juridiques, 2001.
Zolnai,	M.:	Liberalizáció, versenyméletek és szabályozás a hálózatos iparágakban DEBRECENI EGYETEM KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR DOKTORI ISKOLA Versenyképesség, globalizáció és regionalitás c. doktori program Kutatási fórum – 2004. január 15-17.
Zonnekeyn Geert	A.:	The status of WTO law in the Community legal order: some comments in the light of the Portugese Textiles case 2000 25 EL Rev June 293-302.o.

## 2. HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK ÉS EGYÉB DOKUMENTUMOK

### Szerződések:

- Treaty Establishing the European Community (consolidated version as amended by the Treaty of Amsterdam), OJ 1997/C 340/173, 10.11.1997
- Convention on Rights and Duties of States (inter-American); December 26, 1933 49 Stat. 3097; Treaty Series 881 <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam03.htm>
- Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001) (extract from the Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1) November 2001

### Másodlagos jog:

- Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway, (OJ English Special Edition 1969(I), p.276)) as amended by Council Regulation (EEC) No 1893/91 of 20 June 1991 (OJ 1991 L 169,p.1)
- Council Regulation (EEC) No 2408/92 of 23 July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air, OJ 1992/L 240/08, 24.08.92
- Council Regulation (EEC) No 3577/92 of 7 December 1992 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage), OJ 1992/L 364/07, 12.12.92
- Council Regulation (EC) No 994/98 of 7 May 1998 on the application of Articles 92 and 93 of the Treaty establishing the European Community to certain categories of horizontal State aid, OJ 1998/L 142/01, 14.05.1998
- Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, OJ 1999/L 83/01, 27.03.1999
- Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts, OJ 1992/L 209/01, amended by European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13 October 1997, OJ 1997/L 328/01 ("Public Service Contracts Directive")
- Council Directive 93/36/EEC of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts, OJ 1993/L 199/01, amended by European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13 October 1997, OJ 1997/L 328/01 ("Public Supply Contracts Directive")
- Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts, OJ 1993/L 199/54, amended by European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13 October 1997, OJ 1997/L 328/01 ("Public Works Contracts Directive")
- Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, OJ 1993/L 199/84, amended by Directive 98/4/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998, OJ 1998/L 101/01 ("Sector Directive")
- Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, OJ 2003/L 176/37, 15.07.2003
- Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, OJ 2004/L 134/01, 30.04.2004
- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, OJ 2004/L 134/14, 30.04.2004
- Commission Directive amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings, adopted on 15.07.2005, available at: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/sgei\\_directive\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/sgei_directive_en.pdf)
- Sixth Council Directive of 17 May 1977 on the harmonisation of the laws of the member states relating to turnover taxes, common system of value added tax: uniform basis of assessment (77/388/E.E.C.), Official Journal 1977 No. L 145, p. 1
- Directive 80/723/EEC (OJ 1980 L 195/35) as amended by Directives 85/413/EEC (OJ 1985 L 229/20), 93/84/EEC (OJ 1993 L 254/16) and 2000/52/EC (OJ 2000 L 193/75)

### □ Bizottsági döntések:

- Case State aid N 475/2003- Ireland, Public Service Obligation in respect of new electricity generation capacity for security of supply, C(2003) 4488 fin, 16.12.2003
- Commission Decision on the application of Article 86 of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, adopted on 15.07.2005, [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/sgei\\_art86\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/sgei_art86_en.pdf)
- Commission Decision IV/34.174 [1992.] 5 CMLR 255.
- Commission Decision N 282/2003 "Cumbria Broadband – Project Access – Advancing Communication for Cumbria and Enabling Sustainable Services" Brussels, 10.12.2003 C(2003)4480fin
- Commission Decision, 82/744 of Oct. 11, 1982, OJ 1982 L315/23–24. o.
- Commission Decision of 2 December 1991 (TNT/Canada Post, DBP Postdienst, La Poste, PTT Poste and Sweden Post, Case No IV/M.102, OJ 1991 C 322, p. 19
- Commission Decision of 2 December 1991 (TNT/Canada Post, DBP Postdienst, La Poste, PTT Poste and Sweden Post, Case No IV/M.102, OJ 1991 C 322, p. 19
- Commission Decision 98/365/EC of 1 October 1997 concerning alleged State aid granted by France to SFMI-Chronopost (OJ 1998 L 164, p. 37)
- Commission Decision C-64/97 1999. július 8. 5.5.98 OJ C 140/9.o.
- Commission Decision of 22/03/1999 in case NN 70/98- Phoenix/Kinderkanal
- Commission Decision of 29/09/1999 in case NN 88/98- BBC News24



- Commission Decision 2002/782/EC of 12 March 2002 on aid granted by Italy to Poste Italiane S.p.A (formerly Ente Poste Italiane), OJ 2002/L 282/29, 19.10.2002
- Commission Decision 2002/753/EC of 19 June 2002 on measures implemented by the Federal Republic of Germany for Deutsche Post AG, OJ 2002/L 247/27, 14.09.2002
- Case State Aid n° SI 7/2003 – Slovenia, Stranded costs in Slovenia, C(2005) 172 fin, 02.02.2005
- Commission Decision 2004/339/EC of 15 October 2003 on measures implemented by Italy for RAI SpA, OJ 2004/L 119/01, 23.04.2004
- Commission Decision 2004/838/EC of 10 December 2003 on State aid implemented by France for France 2 and France 3, OJ 2003/L 361/21, 8.12.2004
- Commission Decision 2005/351/EC of 20 October 2004 concerning the aid scheme implemented by the Kingdom of Spain for the airline Intermediación Aérea SL, OJ 2005/L 110/56, 30.04.2005

#### ☐ **Közlemények és zöld és fehér könyvek :**

- Időközi jelentés állam- és kormányfők Hampton Court-i informális találkozásának nyomon követéséről COM (2005) 645
- White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways forward into the 21st Century. COM (93) 700 final; <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>
- European Council Conclusions, 15-16 June, 2001
- European Council Conclusions, 23-24 March, 2000
- Guidelines on the Application of Articles 92 and 93 EEC and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector, OJ 1994/C 350/07, 10.12.1994
- Community guidelines on State aid to maritime transport, OJ 1997/C 205/05, 5.07.1997
- Communication on the application of state aid rules to public service broadcasting, OJ 2001/C 320/05, 15.11.2001
- Report from the Commission on the status of work on the guidelines for state aid and services of general economic interest, COM(2002) 280 final, 5.06.2002
- Commission's Non-Paper on Services of general economic interest and state aid, 12.11.2002 [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/1759\\_sieg\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/1759_sieg_en.pdf)
- Green Paper on Services of General Interest (Presented by the Commission), COM(2003) 270, 21.05.2003
- The XXXIII Report on Competition Policy 2003, SEC(2004) 658 final, available at: [http://europa.eu.int/comm/competition/annual\\_reports/2003/en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/annual_reports/2003/en.pdf)
- Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions White Paper on Services of General Interest, COM(2004) 374 final, 12.05.2004
- Opinion of the Committee of the Regions on the Draft Commission decision on the application of Article 86 of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, the draft directive amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings and the draft Community framework for the state aid in the form of public service compensation, OJ 2005/C 43/13, 18.02.2005
- Opinion of the European Economic and Social Committee on the "Draft Commission Decision on the application of Article 86 of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest" and the "Draft Commission Directive amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings", OJ 2005/C 157/48, 28.06.2005
- Response to the Monti Package on the Rules Governing Compensation for Public Service Obligations-CEMR Position Paper, available at: [http://www.ccre.org/img/Monti\\_package.doc](http://www.ccre.org/img/Monti_package.doc)
- A Bizottság közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról EGT vonatkozású szöveg. **Hivatalos Lap C 312 , 09/12/2005 o. 0001 - 0014**
- Community framework for State aid in the form of public service compensation, adopted on 15.07.05, [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/sgei\\_encadrement\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/sgei_encadrement_en.pdf)
- EC Commission's Press Release: "State aid: Commission provides greater legal certainty for financing services of general economic interest - frequently asked questions", Brussels 15.07.2005, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/937&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on public passenger transport services by rail and road, COM(2005) 319 final, 20.07.2005 [http://europa.eu.int/comm/transport/rail/passenger/doc/com\\_2005\\_0319\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/transport/rail/passenger/doc/com_2005_0319_en.pdf)
- Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on market access to port services (presented by the Commission) Brussels, 13.10.2004 COM(2004) 654 final 2004/0240 (COD)
- Protocol on the System of Public Service Broadcasting in the Member States, OJ EC 1997 C 340/1, 109
- Amended proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway. Probable consequences of the Altmark judgement – interpretation by the Commission 12344/03, 23. September 2003
- Proposal for the Commission Decision on the application of Article 86 of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (published on the website of the European Commission [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/#compensation](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/#compensation))
- Proposal for a Community Framework for State aid in the form of public service compensation (published on the website of the European Commission [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/#compensation](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/#compensation))
- Proposal for a Community Directive amending Directive 80/723/EEC on transparency of financial relations between Member States and public undertakings compensation (published on the website of the European Commission [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/#compensation](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/#compensation))
- A Bizottság közleménye a versenyszabályok postai ágazatban történő alkalmazásáról és a postai szolgáltatással kapcsolatos egyes állami intézkedések értékeléséről 1998.2.6. Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja C 39. (98/C 39/02)
- Bizottsági iránymutatás az EGK versenyjogi szabályainak a telekommunikációs szektorban történő alkalmazásáról. OJ 1991 C-233/2. o.

- A referencia és diszkont ráták meghatározásáról szóló bizottsági közlemény OJ C 273, 09. 09. 1997. Olaszországban, Spanyolországban és Görögországban ettől eltérő a számítás módja. [1997] OJ C 273, 3. o.  
<http://europa.eu.int/comm/dg04/aid/tauxref.htm>  
 Bizottsági Közlemény a Római Szerződés 87. és 88. cikkeinek és a 70/723/EGK irányelv 5. cikkének alkalmazásáról az ipari termelő ágazatokra történő alkalmazásáról 93/C 307/03, 1993. november 13. [1993] OJ. C307/3.o.  
 Közlemény a versenyszabályok hozzáférési szerződésekre történő alkalmazásáról a távközlési szektorban. 1998 OJ C 265/02.o.  
 COMMISSION EUROPEENNE: "Communication sur les services d'intérêt général en Europe", COM(96)443, du 11 septembre 1996, in Journal Officiel des Communautés européennes 1996, n°C-281, p.3  
 COMMISSION EUROPEENNE: "Communication sur les services d'intérêt général en Europe ", COM(2000)580, du 26 septembre 2000, in Journal Officiel des Communautés européennes 2001, n°C-17, p. 4  
 COMMISSION EUROPEENNE: "Communication sur les services d'intérêt général en Europe", COM(96)443, du 11 septembre 1996, in Journal Officiel des Communautés européennes 1996, n°C-281, p.3 et  
 COMMISSION EUROPEENNE: " Communication sur les services d'intérêt général en Europe ", COM(2000)580, du 26 septembre 2000, in Journal Officiel des Communautés européennes 2001, n°C-17, p. 4  
 European Commission: Competition Rules in the EEC and the ECSC Applicable to State Aids, (Luxembourg: OOPEC) 1987  
 European Commission: The Measurement of the Aid Element of State Acquisitions of Company Capital Evolution of Concentration and Competition, (Luxembourg: OOPEC) 1987  
 European Commission: Competition Law in the European Communities: Volume II: Rules Applicable to State Aids, (Luxembourg: OOPEC) 1990  
 European Commission: Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy', European Economy, vol. 1991, no. 48, pp. 7-114 1991  
 European Commission: State Aid, European Trends: A Quarterly Review, no. 9 p. 22 1995  
 European Commission: Reports of Commission Decisions relating to State Aid: 1973-1995, (Luxembourg: OOPEC) 1996  
 European Commission: Competition Law in the European Communities: Volume IIB: Explanation of the Rules Applicable to State Aid, (Luxembourg: OOPEC) 1997  
 European Commission: Competition Law in the European Communities: Volume IIA : Rules Applicable to State Aid, (Luxembourg: OOPEC) 1999  
 European Commission: State Aid and the Single Market, (Luxembourg, OOPEC) 1999  
 European Commission: Community Rules on State Aid: Vade-mecum, (Luxembourg, OOPEC) 2000  
 EPL. Centre: Introduction to Competition and State Aid Law of the European Union, (London: Esperia Publications) 1998  
 PARLEMENT EUROPEEN: Direction générale des études: "Entreprises publiques et services publics économiques dans l'Union européenne", Série Economie, W-21, mai 1996



### 3. HIVATKOZOTT JOGESETEK

- Adolf Truley C-373/00 [2003] ECR I-1931.o.
- Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke C-143/99., EBHT 2001., I-8365. o.
- Agorí és Excelsior C-223/99 és C-260/99 [2001] ECR I-3605.
- Ahmed Saeed Flugreisen and Silver Line Reisebüro GmbH kontra Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.KONTRA 66/86 [1989] ECR 803.o.
- Air Inter kontra Európai Bizottság T-260/94 [1997] ECR II-997.o.
- Albany International BKONTRA KONTRA Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie C-67/96 [1999] ECR I-5863.o.
- Altmark Trans GmbH and Regierungspraesidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft C-280/00 [2003] ECR I-7747.o.
- Ambulanz Glöckner C-475/99 [2001] ECR I-8089.o.
- Amministrazione delle finanze dello stato kontra Denavit 61/79 [1980] ECR 1205. o.
- AOK Bundesverband and Others kontra Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co., Mundipharma GmbH, Gödecke GmbH, Intersan, Institut für pharmazeutische und klinische Forschung GmbH C-264/01., C-306/01., C-354/01. és C-355-01. sz. egyesített ügyek [2004] ECR I-2493.o.
- Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) and Others kontra Administración General del Estado C-205/99 [2001] ECR. I-1271.o.
- Banco de Credito Industrial C-387/92 [1994] ECR I-877.o.
- Banco Exterior de España C-387/92 [1994] ECR I-877.o.
- Belgium kontra Európai Bizottság (Tubemeuse-ügy) C-142/87. EBHT 1991., I-959. o.
- Bodson/Pompes funèbres des régions libérées C-30/87 [1988] ECR. 2479.o.
- Bretagne Angleterre Irlande (BAI) kontra Bizottság T-14/96 [1999] ECR II. 139.o.
- British Aggregates Association kontra Bizottság T-210/02 (Removed from the register on 28/11/2003)
- BRT kontra SABAM 123/73 [1974] ECR 313. o.
- Calé & Figli kontra Servizi Ecologici Porto di Genova C-343/95 [1997] ECR. I-1547.o.
- CETM kontra Európai Bizottság T-55/99 [2000] ECR I-11499.o.
- Chronopost kontra Uflex and Others C-83/01P, C-93/01P and C-94/01P [2003] ECR I-6993.o.
- Cisal C-218/00 [2002] ECR I-691.o.
- Cofaz (Compagnie française de l'azote) SA és mások kontra Bizottság 169/84 [1986] ECR 409. o.
- Comission kontra French Republic 167/73 [1974] ECR 359.o.
- Commercial Solvents C-7/73 [1974] ECR 223.o.
- Consorzio Aziende Metano (Coname) kontra Commune di Cingia de'Botti C-231/03 [2005] 2005.9.3. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 217/77 és <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=hu&Submit=Keres%C3%A9s&alldocs=alldocs&docj=docj&dopoc=dopoc&dopor=dopor&docjo=docjo&numaff=231%2F03+&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>
- Corsica Ferries Franciaország C-266/96 [1998] ECR I-3949.o.
- Corsica Ferries Franciaország kontra Direction Générale des Douanes Françaises C-39/89 [1989] ECR 4441.o.
- Criminal proceedings against Corbeau C-320/91 [1993] ECR I-2533.o.
- David Meca-Medina, Igor Majcen kontra az Európai Közöségek Bizottsága T-313/02 [2004] Az ECR-ben még nem publikálták <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=hu&Submit=Keres%C3%A9s&alldocs=alldocs&docj=docj&dopoc=dopoc&dopor=dopor&docjo=docjo&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=Meca-Medina&domaine=&mots=&resmax=100>
- David Meca-Medina, Igor Majcen kontra az Európai Közöségek Bizottsága C-519/04. P. sz. ügy HL C 57., 2005.3.5.
- Déménagements-Manutention Transports S.A. C-256/97 [1999] ECR I-3913.o.
- Deufil kontra Bizottság 310/85 [1988] 1 CMLR 553. o.;
- Deutsche Post C-148/97 [2000] ECR I-825.o.
- Du Pont de Nemours Italiana SpA kontra Unita Sanitaria Locale No2 di Carrara C-21/88 [1990] 1 ECR. 889.o.
- Enirisorse SpA kontra Ministero delle Finanze C-34/2001 és C38/2001 [2003] ECR I-14243.o.
- ERT C-260/89 [1991] ECR I-2925.o.
- Európai Bizottság kontra Franciaország C-237/99 [2001] ECR I-939.o.
- Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság 118/85 [1987] E.C.R. 2599.o.
- Európai Bizottság kontra Spanyolország C-84/03 [2005] ECR I-139.o.
- Európai Bizottság kontra Tanács: aid to wine producers C-22/94 [1996] ECR I-881.o.
- Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság C-159/94 [1997] ECR I-5815.o.
- Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság C-225/98 [2000] ECR 7445.o.
- Európai Bizottság kontra Görög Köztársaság C-187/96, [1998] ECR I-1095.o.
- Európai Bizottság kontra Holland Királyság C-157/94 [1997] ECR I-5699.o.
- Európai Bizottság kontra Holland Királyság C-157/94 [1997] ECR I-5699.o.
- Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság C-118/85 [1987] ECR 2599.o.
- Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság C-158/94 [1997] ECR I-2789.o.
- Fédération Française de Sociétés d'Assurances and Others kontra Európai Bizottság T-106/95 [1997] ECR II-229.o.
- Fédération Nationale du Commerce Extérieur de Produits Alimentaires and Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon kontra Franciaország C-354/90 [1991] ECR I-5505.o.
- FENIN kontra Európai Bizottság T-319/99 [2003] ECR II-357.o.
- Ferring kontra ACOSS C-53/00 [2001] ECR I-9067.o.

- FFSA és mások C-244/94 [1995] ECR I-04013.o.
- Foster and others kontra British Gas plc. C-188/89 [1990] ECR. I-3313.o.
- Franciaország kontra Bizottság 6–11/69 [1969] ECR. 526.o.
- Franciaország kontra Bizottság C-482/99. EBHT 2002., I-4397.o.
- Franciaország kontra Európai Bizottság (“Stardust Marine”) C-482/99 [2002] ECR I-4397. o
- Franciaország kontra Európai Bizottság T-56/06. [http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=hu&num=7993952T19060056&doc=T&ouvert=T&seance=REQ\\_COMM#3#3](http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=hu&num=7993952T19060056&doc=T&ouvert=T&seance=REQ_COMM#3#3)
- Franciaország kontra Európai Bizottság C-332/98 [2000] ECR I-4833.o.
- Fratelli Costanzo SpA kontra Comune di Milano 103/88 [1989] ECR 1839.o.
- Gebroeders Beentjes B.KONTRA kontra Holland Királyság 31/87 [1988] E.C.R. 4635,
- Gemeente Almelo kontra NV Energiebedrijf Ijsselmij **C-393/92** [1994] ECR I-1477.o.
- Gemeente Arnhem és Gemeente Rheden kontra BFI Holding C-360/96 [1998] ECR I-6821.o.
- Giuseppe Sacchi C-155/73 [1974] ECR 409.o.
- Heiser C-172/03 EBHT 2005., I-1627. o.
- Hellmut Marschall kontra Land Nordrhein-Westfalen C-409/95 [1997] ECR I-6363.o.
- Höfner and Elser vs Macrotron GmbH C-41/90 [1991] ECR I-1979.o.
- Intermills kontra Bizottság 323/82 [1984] ECR 3809. o.; 296
- Kingdom of the Holland Királyság & Leeuwarder Papierwarenfabrik BV kontra Bizottság 381/82 [1985] ECR 809.o.;
- Klaus Hoefner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH C-41/90 [1991] ECR I-1979.o.
- Korhonen and Others C-18/01 [2003] ECR I-5321.o.
- Kwekerij Gebroeders van der Kooy B.V. kontra Európai Bizottság C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria and Others kontra Strohal Rotationsdruck [1998] ECR I-73.o.
- Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV, Johannes Wilhelmus van Vliet, the Landbouwschap & Holland Királyság kontra Bizottság 67, 68 and 70/85, [1988] ECR 219. o.
- Lornoy and Others kontra Belga Királyság C-17/91 [1992] ECR I-6523.o.
- Ministère Public de Luxembourg kontra Muller 10/71 [1971] ECR 723o.
- Németország kontra Bizottság C 284/84 [1987] ECR 4013.o.
- Németország kontra Bizottság C-284/84 [1987] ECR 4013.o.
- Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH kontra Európai Bizottság T-129/95, T-2/96, T-97/96 [1999] ECR II.17. o.
- Olasz Köztársaság kontra Európai Bizottság 173/73 [1974] ECR 709. o.
- Olaszország kontra Bizottság C-303/88 [1991] ECR I-1433.o.
- Oscar Bronner GmbH&CO. KG kontra Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmH &CO. KG and Others C-7/97, [1999] 4 CMLR 112. o.
- P. Siemens SA kontra Európai Bizottság C-278/95 [1997] ECR I-2507. o.
- Pavel Pavlov & Others kontra Stichting Pensioenfonds Mechjche Specialisten C-180-184/98 [2000] ECR I-6451.o.
- Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV and Rinck Opticiens BV kontra Hoofdbedrijfshap Ambachten C-345/02, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriSerkontrado?uri=CELEX:62002J0345:HU:HTML>
- Philip Morris Holland BV kontra Európai Bizottság 730/79 [1980] ECR I-2671.o.
- Poucet és Pistre kontra AGF és Cancava C-159/91 és C-160/91 [1993], ECR. I-637.o.
- Procureur de la République kontra Association de défense des bruleurs d'huiles usages (ADBHU) 240/83 [1985] ECR 531
- Procureur du Roi kontra Corbeau C-320/91 [1993] ECR I-2533. o.
- Radio Telefís Eireann and Independent Television Publications Ltd kontra Európai Bizottság C-241/91 és C-241/91 és 242/91 [1995] ECR I-743.o.
- Radio Telefís Eireann kontra Európai Bizottság T-69/89 [1991] ECR II-485.o..
- Re Boch ügy (Belgium kontra Bizottság) 40/85 [1986] ECR 2321. o.
- Régie des Télégraphes et des Téléphones (RTT) kontra GB-INNO-BM SA C-18/88 [1991] ECR I-5941.o.
- RTT kontra GB-Inno-BM C-18/88 [1991] ECR I-5941.o.
- Sacchi 155/73 [1974] ECR 409.o.;
- SAT Fluggesellschaft kontra Eurocontrol C-364/92 [1994] ECR I-43.o.
- Schwiering kontra Court of Auditors C-321/85 [1986] **ECR. 3199.o.**
- SFEI and Others kontra La Poste and Others C-39/94 [1996] ECR I-3547.o.
- Sociedade Independente de Comunicacao (SIC) kontra Európai Bizottság T-46/97 [2000] ECR II- 2125.o.
- Spanyolország kontra Európai Bizottság C-278/92–280/92 1994. EBHT I-4301. o.
- Spanyolország kontra Európai Bizottság C-342/96 [1999] ECR I-2459.o.
- Steinike & Weinling kontra NSZK C-78/76 [1977] ECR 595.o.
- Teckal slr. kontra Comune de Viano 107/98 <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=hu&Submit=Keres%C3%A9s&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=&datef=&datef=&nomusuel=teckal&domaine=&mots=&resmax=100>
- The Queen kontra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte FEDESA and others 331/88 [1994] 116–117. o.
- Thomson SA. C-62/96 O.J. C 090, 20/03/1997 3 – 11.o.
- TNT Traco kontra Poste Italiane C 340/99 [2001] ECR I-04109.o.
- Ufex and Others kontra Európai Bizottság T-613/97 [2000] ECR II-4055.o.
- Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda e.a / Comune di Carpaneto Piacentino and others 231/87 és 129/88 [1989], ECR. 3233.o.
- Universale-Bau and Others C-470/99 [2002] ECR I-11617.o.
- University of Cambridge C-380/98 [2000] ECR I-8035.o.

- Valmont Nederland BV kontra Európai Bizottság T-274/01 [2004] <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=hu&Submit=Keres%C3%A9s&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T-274%2F01+&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> HL C 3., 2002.1.5.
- Van Gend en Loos kontra Administratie der Belastingen 26/62 [1963] ECR 3. o.
- Van Schaik C-55/93 [1994], ECR I-4837.o.
- Vlaamse Televisie Maatschappij kontra Bizottság T-266/97 [1999] ECR II-2329.o.
- Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Land Nordrhein-Westfalen kontra- Európai Bizottság T-228/99 és T-233/99, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T-228%2F99+&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>